

Red Nacional Primera Infancia



*Plan
Nacional por
la Primera
Infancia*

Plan Nacional por la Primera Infancia

2010 - 2022 | 2020 - 2030

*Elaborado por la Red Nacional Primera Infancia
Aprobado por el Consejo Nacional de los Derechos del Niño
y el Adolescente - Conanda en diciembre de 2010
Revisado y actualizado en 2020*




Brasilia - DF, 20 de junio de 2020

***“No, no tengo camino nuevo.
Lo que tengo de nuevo es la forma
de caminar***

”

(Thiago de Mello)






***“Las niñas y los niños,
cuando están bien
cuidados, son una semilla
de paz y esperanza”***

(Zilda Arns Neumann: última conferencia, Haití, 2010)

“La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomienda que los Estados de la región adopten y apliquen una Política Nacional para la Niñez orientada al cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en materia de derechos de la niñez, que cuente con recursos previsibles y suficientes y esté basada en un diagnóstico sólido y fiable de la realidad. La Política Nacional para la Niñez debe representar el documento marco que establece la dirección estratégica del Estado a mediano y largo plazo para lograr el cumplimiento de los derechos humanos de los niños, constituyéndose en la política de Estado en materia de niñez”

(Informe de la OEA 2017: Garantía de derechos Niñas, Niños y Adolescentes)





Este Plan Nacional está tejido con una defensa cabal de los derechos de la primera infancia, por sólidas argumentaciones técnicas y por un análisis poliédrico elaborado por muchas organizaciones con amplia experiencia en la primera infancia. Asimismo y sobre todo, con un profundo amor por las fuentes y orígenes del ser humano y por la convicción de que cuidar de la primera infancia representa cuidar de la sociedad en su conjunto. Velar por el hoy de la primera infancia y ofrecer un presente al pasado y al futuro, un presente que transforma la representación de los tiempos pretéritos y amplía el horizonte del porvenir.

Todo niño debe ser criado en un ambiente seguro y atento para que pueda ser sano, despierto, seguro y capaz de aprender. En el último decenio se aportaron nuevas pruebas de que la buena calidad de la atención y educación de la primera infancia, tanto en la familia como en programas más estructurados, tenía consecuencias positivas en la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el potencial de aprendizaje. Esos programas han de ser integrales, estar centrados en todas las necesidades del niño y abarcar la salud, la nutrición y la higiene, además del desarrollo cognoscitivo y psicosocial. Deberán impartirse en la lengua materna del niño y contribuir a determinar y enriquecer la atención y educación de los niños con necesidades especiales. Las alianzas entre gobiernos, ONG, comunidades y familias pueden contribuir a que se imparta a los niños una buena atención y educación, sobre todo a los más pobres, mediante actividades centradas en el niño y la familia, basadas en la comunidad y respaldadas por políticas nacionales multisectoriales y recursos adecuados.

[...] incumbe a los gobiernos la función primaria de formular las políticas de atención y educación de la primera infancia en el contexto de los planes nacionales de EPT, movilizar apoyo político y popular y promover programas flexibles y adaptables, destinados a los niños, que sean adecuados a su edad y no simplemente una extensión del sistema escolar formal.

(Unesco: Marco de Acción de Dakar, 2000)

Un Brasil para las Niñas y Niños

En mayo de 2002, la 27.ª Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas aprobó el documento Un Mundo Apropiado para los Niños, en el que los Jefes de Estado, de Gobierno y representantes de los países participantes se comprometieron a trabajar para construir un mundo más justo para las niñas y niños. Brasil también suscribió el documento. El compromiso comienza aquí: un Brasil más justo para sus niñas y niños.

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno, estamos decididos a aprovechar esta oportunidad histórica para cambiar el mundo en favor de los niños y con su participación.

Por la presente instamos a todos los miembros de la sociedad a que se unan a nosotros en un movimiento mundial que contribuya a la creación de un mundo apropiado para los niños haciendo suya nuestra adhesión a los principios y objetivos siguientes:

- 1. Poner a los niños siempre primero.*
- 2. Erradicar la pobreza: invertir en la infancia.*
- 3. No permitir que ningún niño quede postergado.*
- 4. Cuidar de todos los niños.*
- 5. Educar a todos los niños.*
- 6. Proteger a los niños de la violencia y la explotación.*
- 7. Proteger a los niños de la guerra.*
- 8. Luchar contra el VIH/sida.*
- 9. Escuchar a los niños y asegurar su participación.*
- 10. Proteger la Tierra para los niños.*

La Red Nacional Primera Infancia agradece a la artista Anna Cunha por su sensible y cuidadoso trabajo con los dibujos que ilustran este documento. Las imágenes, cedidas amablemente por la artista de Minas Gerais, entrelazan la belleza del cuidado con los actos de la política e incorporan ternura a la mirada a los derechos, tejiendo, como en la vida, prosa y poesía.

FICHA TÉCNICA

La revisión y la actualización de este Plan se realizaron bajo la coordinación de la Secretaría Ejecutiva de la RNPI – Red Nacional Primera Infancia, la cual está coordinada por ANDI – Comunicación y Derechos durante el periodo 2018-2021.

Coordinación del proceso de revisión, actualización y redacción de los textos:
Vital Didonet

Producción ejecutiva – Secretaría Ejecutiva de la RNPI:

Miriam Izabel Cordeiro – Pragita

Ana Potyara Tavares

Eduardo Schwarz – Chakora

Luciana Abade

Flávia Falcão

Proyecto Gráfico y Maquetación:

Gisele Rodrigues

Ilustraciones:

Anna Cunha

Curaduría de las ilustraciones:

Carlos Laredo

Coordinación del proceso de traducción y revisión final para el español:

Eduardo Schwarz - Chakora

Traducción:

Carlos Saiz Alvarez

Revisión de la traducción:

Luciano Barrionuevo

Diagramadora de la traducción en español:

Aline Macedo

La realización de esta publicación es fruto de una colaboración con la Fundación Bernard van Leer y del patrocinio de Petrobras, en el ámbito del proyecto Primera Infancia es Prioridad.

FICHA CATALOGRÁFICA

Plan Nacional por la Primera Infancia: 2010 - 2022 | 2020 - 2030 / Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª ed. (revista e atualizada). - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. Tradução Carlos Saiz Alvarez.

286 p.: il.; Color.

ISBN 978-65-992607-5-9

1. Primera Infancia. 2. Derechos de la niña y el niño. 3. Garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia. I. Rede Nacional Primeira Infância II. ANDI Comunicação e Direitos. III. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA).

CDD: 342.17=134.2

SUMARIO

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
I. EL DESAFÍO DEL CAMBIO	16
II. CARACTERÍSTICAS DEL PLAN NACIONAL POR LA PRIMERA INFANCIA	26
III. PRINCIPIOS Y DIRECTRICES	29
IV. ACCIONES PROPOSITIVAS	
1. Niñas y niños con salud	36
2. Educación infantil	62
3. Las familias y las comunidades de las niñas y niños	76
4. Asistencia social a las familias con niñas y niños en la primera infancia	84
5. Convivencia familiar y comunitaria de las niñas y niños víctimas de violaciones de derechos: acogimiento institucional, apadrinamiento afectivo, familia de acogida y adopción	95
6. Del derecho al juego de todas las niñas y niños cuando juegan	106
7. La niña y el niño y el espacio, la ciudad y el medio ambiente	116
8. Niñas, niños e infancias diversas: políticas y acciones para las diferentes infancias	129
9. Enfrentamiento de las violencias contra las niñas y niños	140
10. Garantía del documento de ciudadanía para todas las niñas y niños	150
11. Protección de las niñas y niños contra la presión consumista	157
12. Prevención de la exposición precoz de las niñas y niños a los medios de comunicación y al uso de pantallas digitales	161
13. Prevención de accidentes en la primera infancia	175
14. La niña y el niño y la cultura	185
15. El sistema de justicia y el niño	192
16. Objetivos de desarrollo sostenible para y con las niñas y niños	202
17. Las empresas y la primera infancia	207
18. El derecho a la belleza	219
V. ACCIONES INSTRUMENTALES: ESTRATEGIAS PARA LAS ACCIONES PROPOSITIVAS	
1. Formación de profesionales para la primera infancia	241
2. El papel estratégico de la comunicación en los derechos de la niña y el niño	247
3. El papel estratégico del poder legislativo para los derechos de la niña y el niño	250
4. La investigación sobre la primera infancia	256
5. Planes estadales, del distrito federal y municipales por la primera infancia ...	263
VI. FINANCIAMIENTO DE LAS ACCIONES POR LA PRIMERA INFANCIA	265
VII. MONITOREO DEL PNPI	269
VIII. EL PNPI ANTE LA PANDEMIA DEL NUEVO CORONAVIRUS	275
GLOSARIO	280

Presentación

El Plan Nacional por la Primera Infancia (PNPI) es un documento político y técnico que orienta decisiones, inversiones y acciones de protección y de promoción de los derechos de las niñas y niños en la primera infancia. El foco en los primeros seis años es coherente con el relevante significado de ese período en el conjunto de la vida humana, además de que es la forma de garantizar los derechos de la niña y el niño con la necesaria especificidad y prioridad que les atribuye la Constitución Federal (art. 227).

La Red Nacional Primera Infancia (RNPI)¹ construyó este Plan en 2009 y 2010, y su vigencia se amplió hasta 2022. La justificativa para la elección de esa fecha fue que se trataba del año del bicentenario de la Independencia de Brasil, conmemoración que se asociaba con el siguiente deseo: con ocasión de la celebración de los 200 años de Brasil como nación independiente, de gobierno soberano, con el poder y la responsabilidad para dirigir su propio destino y cuidar a su pueblo, el país debería tener garantizados los medios para que cada una de las niñas y niños viviesen su infancia con plenitud y desarrollasen su inconmensurable potencial humano.

En el 2010 ya sentíamos, —y, desgraciadamente, al día de hoy aún continuamos sintiéndolo—, que era apremiante cambiar la situación estructural y las condiciones fácticas de la vida y del desarrollo de millones de niñas y niños brasileños; se necesitaba mirar con celo y responsabilidad a las infancias desconocidas o ignoradas; promover la equidad para reducir las desigualdades en el acceso a la salud, a la alimentación, a la educación, a la cultura; proteger y dar valor a sus vidas independientemente de su situación económica, de su etnia o de su raza, del territorio en el que vivan; proporcionar, a todas y todos, saneamiento básico y un medio ambiente saludable... Desamparar el tiempo de la infancia, ya sea por omisión, ignorancia o displicencia, es un crimen contra las niñas y niños y contra la sociedad. Contra las niñas y niños porque les niega derechos fundamentales; contra la sociedad dado que la perpetúa en el semblante desfigurado por las heridas sociales de la mortalidad infantil, del hambre, de la violencia, del abandono, de la exclusión, del racismo, del desprecio o de la menor importancia de la vida de las niñas y niños en situaciones de discapacidad, de las niñas y niños negros, indígenas, quilombolas², del campo o de las comunidades y pueblos tradicionales.

El PNPI se elaboró en el ámbito de un proceso con amplia participación social, en conformidad con la directriz que establece el art. 227, § 7.º, de la Constitución Federal, que preconiza la participación de la población, por medio de organizaciones representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones en todos los niveles. En su elaboración, participaron las instituciones que integran la Red Nacional Primera Infancia, así como otras entidades, fundaciones y centros de investigación, profesores universitarios, especialistas, técnicos y trabajadores de campo en los diferentes derechos de la niña y el niño. En 2010, la RNPI contaba con 70 miembros, pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil, gubernamentales, del sector privado, de otras redes con capilaridad por todo el territorio nacional, además de organizaciones multilaterales de las Naciones Unidas (Unicef, Unesco y OPS), que actúan en la promoción de la primera infancia. En la actualidad, cuenta con más de 250 participantes.

El PNPI, al que se puede acceder públicamente a través de internet, también recibió un considerable número de sugerencias. Su aprobación por parte del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el

¹ *Rede Nacional Primeira Infância.*

² En origen, se denominaba así a los esclavos huidos que se organizaban en comunidades rurales apartadas: los quilombos. En la actualidad, se trata de los descendientes de dichos esclavos, quienes continúan viviendo en esas mismas comunidades.

Adolescente (Conanda)³, en diciembre de 2010, lo sitúo dentro del ámbito general del Plan Decenal de Derechos Humanos de Niños y Adolescentes⁴, en calidad de plan enfocado en la singularidad de la primera infancia.

Entre el segundo semestre de 2019 y el primero de 2020, fue sometido a una revisión y actualización, bajo un modelo participativo aún mayor que el que se había utilizado previamente, dado el crecimiento de la RNPI y la inclusión del Poder Judicial en los estudios, en los debates y en las propuestas sobre la primera infancia, que culminó en el Pacto Nacional por la Primera Infancia⁵, promovido y coordinado por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ)⁶. El capítulo El Sistema de Justicia y el Niño se ocupa de esta participación. Asimismo, se profundizó en el análisis y se aportaron nuevas propuestas sobre la niña, el niño y la cultura. Otro factor que proporcionó más amplitud y diversidad al proceso de participación social radica en la inclusión explícita de las niñas y niños en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y en el creciente interés de las empresas por conceder a sus trabajadores prestaciones relacionadas con el cuidado integral de sus hijas e hijos, tanto durante la gestación como en el parto y en los primeros años de vida.

La actualización del PNPI tuvo como referencia y guía al Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI)⁷, tal y como es más conocida la Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016. El PNPI precedió en seis años esta ley y la experiencia tanto en su elaboración como en su implementación inspiró muchos de los dispositivos del MLPI. No obstante, dado que el Marco Legal de la Primera Infancia representa una etapa más avanzada de la concepción de las políticas públicas integradas y elaboradas intersectorialmente, en aras del cuidado integral e integrado de la niña y el niño, esta actualización sitúa el PNPI al mismo nivel que el de las propuestas del Marco Legal de la Primera Infancia y hace de él un modelo operativo de sus dispositivos. Este entrecruzamiento histórico es la causa de que ambos vayan asociados.

Este Plan atribuye una importancia capital a la comprensión de la niña, del niño y de la infancia tanto en sus dimensiones singulares como en la colectiva, con una mirada abierta a la diversidad de niñas y niños y de infancias. Entender a la niña y al niño como personas en su absoluta dignidad, como ciudadanos y sujetos de derechos, es la base para la definición de las directrices, de los objetivos y de las metas de cada uno de los derechos que constan en la Constitución Federal, en la Convención sobre los Derechos del Niño, en el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA)⁸, en el Marco Legal de la Primera Infancia y en las leyes sectoriales referentes a la educación, a la salud, a la asistencia, a la cultura y a otras áreas relacionadas.

El Plan Nacional por la Primera Infancia se vertebra con otros planes y programas —además, en muchos casos, los complementa en su periodo de vigencia o mediante acciones específicas para la primera infancia—. Entre ellos se encuentran: El Plan Nacional de Educación (2014-2024), el Plan Nacional de Salud, el Plan Nacional de Asistencia Social, el Plan Nacional de Cultura, el Plan Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes, el Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria y el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (ODS)⁹.

³ Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁴ Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

⁵ Pacto Nacional pela Primeira Infância.

⁶ Conselho Nacional de Justiça.

⁷ Marco Legal da Primeira Infância.

⁸ Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁹ Plano Nacional de Educação (2014-2024), Plano Nacional de Saúde, Plano Nacional de Assistência Social, Plano Nacional de Cultura, Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030 (ODS).

Introducción

Afirmar que las niñas y niños son el futuro de la nación y que la forma más inteligente de promover el desarrollo de un país es invertir en la primera infancia, protegiendo y desarrollando el potencial de las niñas y niños durante los primeros años de vida, se volvió un lugar común. También se defiende la misma idea de forma inversa: el país que no cuida a sus niñas y niños no tendrá un futuro mejor que el presente. Estas afirmaciones forman parte del discurso habitual debido a que los políticos, los gestores, los profesionales de la primera infancia y gran parte de la población interiorizaron las constataciones de las investigaciones y de los estudios académicos. Ya no se albergan más dudas acerca de que invertir en la infancia, para garantizar que todas las niñas y niños disfruten de unas condiciones dignas de vida y de equidad social, genera mayores beneficios sociales y económicos que los de cualquier otra inversión, además de que también cimienta las bases de una sociedad democrática.

No obstante, para las niñas y niños, es más importante vivir el presente que preparar el futuro. Ellos necesitan vivir ahora y hacerlo de la forma más justa, plena y feliz. Si la infancia es *el tiempo de las silenciosas preparaciones*, de

acuerdo con el verso de Péguy¹, dado que *el niño es el padre del hombre*², ella es asimismo el ahora, tal y como lo proclamó poéticamente Gabriela Mistral³: *A él no podemos responder «Mañana». Su nombre es «Hoy»*.

La ambivalencia de la infancia —presente y futuro— exige que la cuidemos ahora, por el valor de la vida presente y que, simultáneamente, mantengamos la mirada en el horizonte de su desarrollo hacia la plenitud de su proyecto de existencia.

Pese a que la niña y el niño son proyecto, preparación para la vida adulta, anuncio de futuro —y aunque este sentido de crecimiento provoca fascinación, alimenta esperanzas y dispone inversiones en la primera infancia—, también es necesario ver el valor intrínseco del niño, es decir, en su calidad de niño. La infancia constituye una etapa de la vida con un sentido y un contenido propios. No miramos a las niñas y niños desde la perspectiva del adulto que nos gustaría que fuesen; los contemplamos por ser niños, sujetos, ciudadanos con el derecho a vivir la infancia de la forma más plena posible. Sabemos que la infancia no se encierra en sí

¹ Charles Péguy, poeta y escritor francés (1873-1914).

² William Wordsworth, poeta inglés (1770-1850). El verso fue retomado por Sigmund Freud (1856-1939) para explicar la relevancia de las experiencias infantiles que marcan la vida adulta.

³ Gabriela Mistral, pseudónimo de Lucila de María del Perpetuo Socorro Godoy Alcayaga, poetisa, profesora y diplomática chilena (1889-1957), Premio Nobel de Literatura en 1945.

misma, sino que está abierta al crecimiento y al desarrollo, aunque si considerásemos que el beneficio que más importa es el del futuro, vaciaríamos de significado el presente, en un reduccionismo que empobrecería sus posibilidades de ser y de desarrollarse.

Esa doble dimensión —en sí misma y en lo que viene— nos muestra que la niña y el niño viven, durante la infancia, una dinámica existencial propia de esa edad, que tan solo se puede experimentar en ella, que es parte de una espiral de crecimiento, que avanza hacia la adolescencia y, de ahí, hacia la juventud, de la juventud hacia la vida adulta y que culmina en la senectud. Los adultos inteligentes, creativos, emprendedores, con una amplia flexibilidad mental se moldean a lo largo de la vida, aunque la base se asienta durante la primera infancia.

Más que perfilar un escenario para el futuro —la Primera Infancia en Brasil en el año 2030—, este Plan define objetivos y metas para el presente y para los tiempos venideros, además de indicar compromisos políticos inmediatos y sucesivos. Por una parte, si bien es cierto que es reconfortante imaginar a las niñas y niños brasileños viviendo una infancia plena y feliz en un futuro al alcance de nuestra propia vida, por otra, para hacerlo realidad es imprescindible una persistente labor en el día a día. Lo uno sin lo otro supone una ficción, una alienación y una irresponsable proyección. Muy por el contrario, actuar inmediatamente, desde la perspectiva de un escenario que haya superado la vergonzosa desigualdad y haya construido oportunidades iguales durante el comienzo de la vida, impregna nuestra vida actual de dignidad.

Es a nosotros a quien se dirige este Plan. A cada gobernante, político, técnico, profesional, ciudadano que vive el aquí y el ahora. Nadie está exento de responsabilidad ni liberado de ese compromiso. Sabia es nuestra Constitución Federal (CF), la cual, en su paradigmático artículo 227, atribuye a la familia (en donde se incluyen los padres, los hermanos y los parientes), a la sociedad (en la que están comprendidos tanto todos los ciudadanos como las organizaciones que los representan) y al Estado (encabezado por el Gobierno y en sus tres esferas de poder: ejecutiva, legislativa y judicial),

su responsabilidad ante los derechos de la niña y el niño:

Es deber de la familia, la sociedad y el Estado garantizar que los niños, adolescentes y jóvenes, tengan derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, a la recreación, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, con absoluta prioridad, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

La *familia*, por más que haya pasado por modificaciones en su estructura, en las formas de ejercer sus funciones, en los papeles intrafamiliares referentes a la reiteración de las condiciones materiales y culturales de supervivencia y, por último, en la función generacional, continúa siendo la institución primordial de cuidados y educación de las hijas e hijos, principalmente, durante sus primeros años de vida. Ella no tiene la facultad de renunciar a esos cuidados y a esa educación (art. 229 de la Constitución Federal y art. 22 del Estatuto del Niño y el Adolescente - ECA, en la redacción que le dio el Marco Legal de la Primera Infancia, en su art. 26).

Por una parte, está el derecho de la familia a las hijas e hijos. La pobreza no le priva de este derecho, así como el Estado tampoco se lo puede retirar a causa de ella. Por el contrario, le compete al Estado garantizar a la familia las condiciones para ejercerlo (Estatuto del Niño y el Adolescente, art. 23; Marco Legal de la Primera Infancia, art. 13 y art. 14). Por otra parte, está el derecho de la niña o el niño a la convivencia familiar y a la formación de los vínculos afectivos esenciales para la conformación de la personalidad infantil. Cualquier forma de sustitución de la convivencia familiar, durante los años iniciales de la vida, será parcial y deberá ser provisional.

En lo que se refiere a la *sociedad*, por muy indefinido y ambiguo que parezca qué es lo que le compete hacer para garantizar los derechos de la niña y el niño, sí que hay algunas áreas de actuación que están claras:

- a) participar, por medio de organizaciones

representativas, en la formulación de las políticas y en el control de las acciones (de salud – art. 198, inciso III; de asistencia social – art. 204, inciso II; de educación – art. 213; de todos los derechos – art. 227, § 7.º, de la Constitución Federal);

b) participar junto con representantes gubernamentales en consejos paritarios que tengan funciones de planificación, monitoreo, control social y evaluación, como consejos de educación, de salud, de asistencia social, de monitoreo y control social, en el Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB)⁴, en los consejos de defensa de los derechos de la niña, del niño y del adolescente, etc.;

c) asumir la ejecución de acciones, en la ausencia del poder público o en colaboración con él, en cuyo caso, el poder público, cuando sea absolutamente necesario, podrá transferir recursos o autorizar, mediante ley, incentivos fiscales y exención de impuestos, tasas y servicios;

d) desarrollar programas, proyectos y acciones comprendidas en el concepto de responsabilidad social y de inversión social privada;

e) realizar y fomentar campañas y acciones que promuevan el respeto a la niña y al niño, su aceptación y el cumplimiento de sus derechos⁵.

⁴ *Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.*

⁵ Esas formas de participación de la sociedad, que se indicaron en 2010, fueron adoptadas literalmente en la Ley n.º 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia), en su art. 12.

El *Estado* es el garante jurídico y operativo de los derechos. Le compete velar por que todas las niñas y niños puedan disfrutar de todos los derechos reconocidos y proclamados en la Constitución Federal, en los acuerdos internacionales y en la legislación. El Estado no puede eximirse de este deber ni establecer metas tímidas bajo el argumento de que no dispone de recursos financieros suficientes. La voluntad política y las decisiones gubernamentales crean, localizan y movilizan los recursos existentes. Es de esta forma como se cumplirá la elección de la sociedad y la nación brasileña que se registra en nuestra Carta Magna, la de que los derechos de la niña y el niño (del adolescente y del joven) deben garantizarse con absoluta prioridad (art. 227). Esta prioridad, según el Estatuto del Niño y el Adolescente, comprende:

a) primacía en la prestación de protección y ayuda en cualquier circunstancia;

b) prioridad de atención en los servicios públicos o de relevancia pública;

c) preferencia en la formulación y en la ejecución de las políticas sociales públicas; y

d) asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección a la infancia y a la juventud (art. 4.º, párrafo único).

El Marco Legal de la Primera Infancia incorpora otro aspecto a la prioridad absoluta para la franja etaria de 0 a 6 años: el establecimiento de políticas, planes, programas y servicios para la primera infancia que respondan a las particularidades de esta franja etaria, con el objeto de garantizar su desarrollo integral (art. 3.º).

El desafío del cambio

1. La realidad de la primera infancia en Brasil

Brasil tiene aproximadamente 19 millones de niñas y niños con edades entre 0 y 6 años, lo que representa el 8,91 % de la población total, que, en 2020, alcanzó la cifra de 211 millones de personas¹. Esto representa una población más numerosa que la de 133 de los 197 países del mundo; no obstante, cada uno de estos 19 millones de niñas y niños es único, insustituible como persona, con un nombre y una dignidad que no puede ser vilipendiada o negada bajo ninguna circunstancia. Cada una de estas niñas y niños es convocada a la vida de una forma única y personal y tiene su lugar en la historia de la humanidad. La realización de su proyecto de vida es un derecho y una condición para aportar a la civilización la contribución que tan solo ella o él pueden proporcionar.

El deber de la familia, de la sociedad y del Estado no solo con cada una de estas niñas y niños, sino con el conjunto de los 19 millones, es el de

la absoluta prioridad. Un desafío intimidante, aunque irrecusable. El objetivo primordial es que tengan una vida plena. La plenitud de cada niña y niño, así como la de la infancia, es un concepto que se ajusta a la dimensión personal de cada uno de ellos; no podemos delimitarla *a priori*, sino más bien sorprendernos ante el *infinito* de cada niña y niño.

Hay un ideal a ser alcanzado, como utopía que guíe los pasos de la sociedad y del gobierno. Hay una realidad a ser modificada, sufrimientos a ser sanados, pérdidas que recuperar, riesgos que evitar, exclusiones a ser convertidas en inclusión y participación, potenciales que desarrollar, una belleza a ser esculpida. La distancia entre el ideal y la presente realidad es el espacio tanto para las políticas públicas como para las acciones personales y profesionales.

Existen varios diagnósticos y estudios sobre la situación de la infancia en Brasil². El perfeccionamiento de las estadísticas y de los estudios cualitativos logrado durante los últimos años hizo posible un conocimiento más aproximado de las verdaderas condiciones de la vida y del desarrollo de las niñas y niños. Este Plan no pretende replicarlos. En esta sección del PNPI tan solo se esbozan algunos trazos de esa realidad, una vez que, en los diferentes capítulos temáticos, se presenta un análisis de la realidad

¹ IBGE. Población. Proyección para 2020. Disponible en: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Fecha de acceso: 11 de mayo de 2020.

² Algunos de ellos son citados en los capítulos sobre la salud, la educación infantil y la asistencia social.

que, si bien es sucinto, resulta suficiente para establecer los puntos de partida para la definición de los objetivos y de las metas a ser logrados en el horizonte temporal de este Plan.

En 2017, cerca de 50 millones de personas de todo el mundo vivían por debajo del umbral de pobreza, una cifra equivalente al 25 % de la población brasileña, entre las que 26,9 millones se situaban en la extrema pobreza³. El año anterior, la renta per cápita promedio del 20 % de los domicilios con mayores ingresos era 18,3 veces mayor que la renta promedio del 20 % con menores ingresos⁴.

La dimensión cuantitativa de la pobreza se ve agravada por la desigualdad entre ricos y pobres. Brasil es uno de los países más desiguales del mundo. Esta desigualdad se refleja en todas las dimensiones de la vida de las niñas y niños: vivienda, saneamiento, agua limpia, alimentación, salud, educación, acceso a las manifestaciones artísticas, a plazas y parques y a equipamientos sociales⁵. El comienzo de la vida ya viene marcado por la diferencia en las oportunidades de vivir y de desarrollar su potencial humano.

Otra cara de la desigualdad es la del color/raza. De acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE⁶, en 2016, del 10 % de la población con menor renta, un 78,5 % era de negros o mestizos. En el otro extremo, es decir, del 10 % de la población con mayor renta, el porcentaje de negros o mestizos era de un 24,8 %. La probabilidad de vivir en la pobreza es bastante mayor para las niñas y niños negros, indígenas, *quilombolas*, para los de áreas rurales, los de una comunidad tradicional o los que viven en una favela.

³ IBGE. *Síntese dos Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017*. Disponible en: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>>. Fecha de acceso: 11 de mayo de 2020.

⁴ *Op. cit.* Tabla 2.10.

⁵ Para poner un ejemplo de los extremos, el 95,2 % de las niñas y niños que nacen en la región metropolitana de São Paulo tiene acceso a los tres servicios básicos de saneamiento ambiental —agua limpia distribuida a través de una red, recogida de basuras y saneamiento básico—, mientras que, en la Región Integrada de Desarrollo de Grande Teresina, en el estado de Piauí, tan solo un 7,4 % cuenta con estos servicios públicos.

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Las políticas públicas de gran cobertura bien enfocadas, es decir, las que repercuten directamente en las familias con mayor vulnerabilidad socioeconómica, demostraron que es posible transformar el escenario de la pobreza en Brasil. El Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)⁷ constató que el Programa Ayuda Familia (PBF)⁸ redujo en un 15 % el índice de pobreza y en un 25 % el índice de extrema pobreza. *En 2017, más de 3,4 millones de personas dejaron de vivir en la extrema pobreza a causa del PBF, y 3,2 millones se situaron por encima de la línea de pobreza*⁹.

La caída en los niveles de desigualdad de renta y de pobreza beneficia directamente a las niñas y niños, quienes pasan a disfrutar de una mejor calidad de vida y unas condiciones más adecuadas de desarrollo. Los problemas y las soluciones en el ámbito de las familias suponen problemas y soluciones relativos a los derechos de las niñas y niños. Ahora bien, esta disminución no está ocurriendo tal y como exigen tanto la justicia como el derecho a la igualdad. Dado que la pandemia por el nuevo coronavirus (COVID-19) tiende a aumentar la brecha entre ricos y pobres, es imprescindible un mayor vigor en las políticas públicas para que se pueda revertir la curva de la desigualdad y promover la equidad.

Aunque la desigualdad general de la población brasileña es una de las mayores del mundo, se muestra aún mayor en el caso de las niñas y niños. Por lo tanto, el desarrollo de la primera infancia en Brasil tiene lugar bajo la marca de la desigualdad.

La tasa de mortalidad infantil se redujo significativamente durante los últimos años: en 2010, se situaba en 17,2 por cada mil nacidos vivos, mientras que, en 2018, disminuyó a 12,4. Esta misma tasa también disminuyó entre los menores de cinco años: de 19,8, en 2010, a 14,4, en 2018. No obstante, es necesario registrar las desigualdades en la esperanza de vida en nues-

⁷ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

⁸ *Programa Bolsa Família*.

⁹ IPEA. *Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos – Textos para discussão 2499*. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2499.pdf>. Fecha de acceso: 21 de mayo de 2020.

tro País: mientras que, en el estado de Espírito Santo, de cada mil nacidos vivos, 8,1 mueren antes de cumplir un año, la tasa de Paraná es de 8,6, En Maranhão 19,4 ni siquiera llegan a celebrar su primer cumpleaños y, en Amapá, es aún peor: 22,8¹⁰. La meta 3.2 para Brasil de los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS (Objetivo Salud y Bienestar) es la de reducir la mortalidad de los recién nacidos a un máximo de 5 por cada mil nacidos vivos, así como la de niñas y niños menores de 5 años a un máximo de 8 por cada mil nacidos vivos.

De los fallecimientos de niñas y niños menores de un año por causas evitables, el 56,3 % se podría evitar mediante la atención tanto a la mujer como al recién nacido durante la gestación y el parto. Además, se podría eliminar otro 11 % si se realizasen diagnósticos y tratamientos adecuados o se desarrollasen acciones de promoción de la salud.

También en este caso, la desigualdad deja sus huellas: las niñas y niños de madres negras tienen cerca de un 37 % más probabilidad de fallecer al inicio de la vida que las niñas y niños de madres blancas; en el caso de los indígenas, llega a ser el 138 % más alto que en el de las niñas y niños blancos. Del total de niñas, niños y adolescentes indígenas, el 63 % tiene menos de seis años de edad y vive en situación de pobreza.

La mortalidad materna es otro grave problema. Brasil necesitó 25 años (desde 1990 hasta 2015) para reducir la tasa de mortalidad materna de 143 a 62 por cada 100 000 nacidos vivos¹¹. La meta 3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Objetivo Salud y Bienestar) es de 30 muertes por cada 100 000 nacidos vivos. En los países desarrollados, la tasa de mortalidad materna es de 12 por cada 100 000 nacidos vivos. El riesgo de muerte materna es mayor para las adolescentes menores de 15 años. A su vez, en los países en desarrollo, las complicaciones du-

rante el embarazo y el parto son una de las principales causas de fallecimiento de este grupo¹².

El embarazo en la adolescencia es un tema crucial en la atención a la niña o al niño y a su familia. De cada cinco bebés que nacen en Brasil, uno es hija o hijo de madre adolescente; siete de cada diez madres adolescentes son negras. En 2018, nacieron 21 154 bebés de madres de menos de 15 años de edad. El número de adolescentes entre 15 y 19 años que quedan embarazadas, en Brasil, es 8 veces mayor que el de Alemania y 10,5 veces mayor que el de Francia¹³. Esas niñas, niños y madres están más expuestas que otras tanto al riesgo de fallecer como a otras dificultades para su desarrollo: embarazos de riesgo, bebés prematuros, mortalidad materna, abandono escolar de la madre adolescente, entre otros problemas.

La desnutrición es otro factor a ser considerado en el panorama de la infancia brasileña. En la franja entre 0 y 5 años de edad, los datos de 2017 indicaban que, cuando se tiene en cuenta la relación entre el peso y la edad, un 4,5 % de las niñas y niños vivía en situación de desnutrición, con una acentuada variación entre las regiones Norte (6,4 %) y Sur (3,1 %). Al considerar la relación entre la altura y la edad, la desnutrición se manifestaba en el 12,9 % de las niñas y niños, con una variación entre estas mismas regiones del 18,7 % al 9,1 %¹⁴.

Durante los últimos tiempos, la obesidad viene preocupando más que la desnutrición: en el año de 2017, un 7,1 % de las niñas y niños con edades entre 0 y 5 años tenía un peso excesivo para su edad, es decir, más de 330 000 niñas y niños. La distribución entre las regiones era

¹⁰ IBGE. *Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil – 2018: Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. Rio de Janeiro, 2019. Disponible en: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf>. Fecha de acceso: 11 de mayo de 2020.

¹¹ IBGE. *Taxa de Mortalidade Materna*. Disponible en: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6694#resultado>>. Fecha de acceso: 11 de mayo de 2020.

¹² OPAS Brasil. *Mortalidade Materna (2018)*. Disponible en: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5741:folha-informativa-mortalidade-materna&Itemid=820>. Fecha de acceso: 12 de mayo de 2020.

¹³ Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en Brasil se producen 65 gestaciones por cada mil muchachas entre 15 y 19 años, mientras que, en Alemania, ocurren 8, y, en Francia, 6. Disponible en: <<https://nacoesunidas.org/brasil-tem-setima-maior-taxa-de-gravidez-adolescente-da-america-do-sul/>>. Fecha de acceso: 13 de mayo de 2020.

¹⁴ Fundação ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2019*. Disponible en: <<https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-05/cenario-brasil-2019.pdf>>. Fecha de acceso: 11 de mayo de 2020.

bastante homogénea¹⁵.

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional¹⁶ es responsable de los avances en la reducción del hambre en Brasil. Sin embargo, la inseguridad alimentaria y nutricional continúa haciendo acto de presencia en ciertos grupos poblacionales. El estudio Identificación de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional a partir del análisis del CadÚnico y del SISVAN¹⁷ constató la existencia de inseguridad alimentaria y nutricional en territorios en los que residen grupos de poblaciones tradicionales y específicos: entre los 3,5 millones de niñas y niños de 4 a 5 años que se evaluaron, el 33,2 % presentaba un déficit de altura para su edad, mientras que un 10,5 % mostraba un déficit de peso para su edad, datos estos que son, respectivamente, 4,9 y 6 veces mayores que los de la media nacional. El 39,5 % de estos niños y niñas estaba en la región Norte; un 31,7 %, en el Nordeste; el 10,8 % en el Sur; un 7,2 % en el Sudeste; y 4,8 % en el Centro-Oeste¹⁸.

La política de orientación, apoyo e incentivo a la lactancia materna viene consiguiendo aumentar el amamantamiento exclusivo durante los primeros meses de vida. En este sentido, el apoyo gubernamental a la ampliación a seis meses de la licencia por maternidad, con el propósito de que, durante dicho periodo, la lactancia materna sea exclusiva, es una clara demostración de la importancia que la política de salud concede a esta práctica. No obstante, aún no logró el cumplimiento de las recomendaciones: tan solo un 38,6 % de los bebés es alimentado exclusivamente con leche materna durante los seis primeros meses de vida¹⁹.

La educación infantil²⁰ es un derecho de toda niña y niño a partir de su nacimiento, así como un deber del Estado. Es obligatoria para las niñas y niños de 4 y 5 años de edad, como forma de garantizar que toda niña y niño brasileño viva la experiencia educativa durante al menos esos dos años finales de la educación infantil. Sin embargo, aunque se sepa perfectamente la importancia para las familias trabajadoras del jardín de infancia, todavía es una necesidad no satisfecha para una gran cantidad de niñas y niños. En 2018, Brasil tenía un total de 10 223 000 niñas y niños entre 0 y 3 años y 11 meses²¹. De ellos, tan solo 3 755 092 estaban matriculados en un jardín de infancia público o privado²². El número absoluto es alto, aunque el relativo (37 %) está muy por debajo de la meta del Plan Nacional de Educación (PNE) para 2024 (50 %). En el caso de que se mantenga el ritmo de aumento de las matrículas registrado durante los últimos cuatro años, la meta del PNE no se cumplirá.

La insuficiente oferta de plazas en jardines de infancia públicos afecta a las niñas y niños de las familias con menor renta, especialmente, a los de madres trabajadoras. El Programa Brasil Cariñoso²³, creado con el objetivo de resolver este problema, abrió las puertas de los jardines de infancia a miles de niñas y niños de las familias registradas en el Programa Ayuda Familia, aunque desde hace tres años se ve afectado por alguna discontinuidad.

En 2019, la cifra de niñas y niños matriculados en centros de educación preescolar era de

¹⁵ *Op. cit.*

¹⁶ *Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.*

¹⁷ *Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional a partir da análise do CadÚnico e do SISVAN.*

¹⁸ *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019.* Brasília, 2016. Disponible en: <https://issuu.com/informecaisan/docs/plansan_2016-19_10_05_2016_vers_o>. Fecha de acceso: 13 de mayo de 2020.

¹⁹ Unicef. *Capture the Moment: Early initiation of breastfeeding – the best start for every newborn* Julio de 2018. Disponible en: <https://www.unicef.org/publications/index_102949.html>. Fecha de acceso: 13 de mayo de 2020.

²⁰ La Educación Infantil —*Educação Infantil*—, en Brasil, se define como la Primera etapa de la Educación Básica y, a su vez, tiene das subetapas: el Jardín de Infancia —*creche*—, para niños entre 0 y 3 años de edad, y la preescola —*pré-escola*—, para niños de 4 y 5 años. Por su parte, la Educación Básica —*Educação Básica*— se compone de tres etapas: Educación Infantil, Enseñanza Primaria —*Ensino Fundamental*— y Enseñanza Secundaria —*Ensino Médio*—. De aquí en adelante, estos conceptos se atenderán a estas definiciones,

²¹ IBGE/PNADC. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada 2018.*

²² INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019.* Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Fecha de acceso: 13 de mayo de 2020.

²³ *Programa Brasil Cariñoso.*

5 217 68624, un número bastante próximo al de la universalización (5 263 000), determinada por la Constitución Federal y por la Ley n.º 12796, de 2013²⁵.

La violencia contra la niña y el niño es otra realidad cruel, que afecta las vidas de miles de niñas, niños y adolescentes en nuestro País. El Ministerio de Salud divulgó, a partir de los datos registrados en el Sistema Nacional de Notificación de Contingencias (SINAN)²⁶, 219 717 actos de violencia contra niñas y niños durante el período entre 2011 y 2017, además de 58 037 actos de violencia sexual (abusos). Al comparar los datos de 2011 con los de 2017, se advierte un aumento del 64,6 % de los casos de violencia —denunciados— contra las niñas y niños²⁷. Dado que estos datos corresponden a los que se llegan a denunciar, mediante el Canal Marque Derechos Humanos – Marque 100²⁸, es importante hacer dos observaciones: (a) los casos notificados solo representan una parte de los casos que tuvieron lugar y que se llegan a denunciar; se sospecha que el número real es diez veces mayor; y (b) el aumento de denuncias también puede ser consecuencia de los mensajes de ánimo que se hacen para que las personas registren la denuncia. Más del 70 % de las niñas y niños que sufren abusos sexuales son de sexo femenino y más de la mitad se refiere a niñas de 1 a 5 años de edad, de las que un 45 % es negro. Otros dos comentarios relevantes son que el 70 % de los abusos sexuales contra las niñas y niños ocurren en los domicilios y que la violencia sexual no consiste en un acto aislado contra una niña o un niño, sino repetitivo —la niña o el niño lo sufre más de una vez—.

²⁴ INEP. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Fecha de acceso: 13 de mayo de 2020.

²⁵ Enmienda Constitucional n.º 59, de 2009, regulada por la Ley n.º 12796, de 2013.

²⁶ *Sistema Nacional de Agravos de Notificação*.

²⁷ Boletim Epidemiológico n.º 27. *Análise Epidemiológica da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no Brasil, 2011 a 2017*. Ministério da Saúde, volume 49, 2018. Disponible en: <<https://portal.arquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/junho/25/2018-024.pdf>>. Fecha de acceso: 15 de mayo de 2020.

²⁸ *El canal Disque Direitos Humanos - Disque 100* es un servicio que divulgación de información sobre derechos de grupos vulnerables y de denuncias de violaciones de derechos humanos.

Los números son fríos. Ahora bien, detrás de cada cifra existe un rostro humano, una niña o un niño que es engañado, lastimado y que ve como su vida queda afectada, tal vez, para el resto de su trayectoria. Afortunadamente, la resiliencia es capaz de restaurar y restituir, de nuevo, la alegría, la confianza en el otro y la paz interior, aunque ello no justifique ni atenúe la perversidad del abuso.

Concluimos esta breve e incompleta referencia a ciertas situaciones que cercenan la vida o que obstaculizan el desarrollo de la niña y el niño en la primera infancia, llamando la atención sobre la existencia de diversas infancias en Brasil y lanzando una alerta sobre la exclusión que sufren algunas de ellas. Desconocidas o mal conocidas, ignoradas o simplemente no contempladas por las políticas públicas, dichas niñas y niños tienen menos oportunidades en la vida y se ven impedidas de vivir la infancia. Se les ofrece menos oportunidades de aprender, de desarrollarse y de integrarse como ciudadanos en la sociedad. Este Plan abre mucho más el telón del escenario de la primera infancia, para que todas las niñas y niños de las diversas infancias sean vistos, conocidos, aceptados y atendidos en su calidad de personas, de sujetos de derecho y de ciudadanos brasileños.

2. *Qué es lo que está haciendo Brasil por sus niñas y niños*

En lo que respecta a la protección, la promoción y la participación de la niña y el niño, las últimas décadas del siglo pasado y la primera de este siglo XXI fueron escenario de amplios y profundos cambios en el marco jurídico, en las políticas sociales, en las acciones gubernamentales y en la participación de la sociedad brasileña. El progreso que Brasil logró en dichos campos durante los últimos años tiene el reconocimiento tanto nacional como internacional.

La Constitución Federal de 1988 es el marco de una nueva mirada política, social y pedagógica hacia la niña y el niño: se los considera ciudadanos, sujetos de derechos y otorga a la familia, a la sociedad y al Estado el deber de garantizar-

les los derechos con absoluta prioridad. El término menor se sustituyó por la expresión niño y adolescente, que iguala en dignidad y sentido existencial a todas las niñas, niños y adolescentes sin distinción económica, social, étnica, de origen o de cualquier otra naturaleza.

El Estatuto del Niño y el Adolescente - ECA (Ley n.º 8069, de 1990) dio un nuevo paso con la creación del Sistema de Garantía de Derechos²⁹, con la institución de consejos paritarios (Gobierno y sociedad) para la formulación, el monitoreo y el control social de la Política de Atención al Niño y al Adolescente³⁰ y con la sustitución de la doctrina de la situación irregular por la de la protección integral. El Estatuto del Niño y el Adolescente acuñó la expresión, que tiene repercusiones en las relaciones interpersonales, en las políticas públicas y en las actividades profesionales, al registrar que las niñas, los niños y los adolescentes son personas en una condición peculiar de desarrollo.

A continuación, dentro de un proceso ampliamente participativo, se elaboraron, entre otras, leyes sectoriales de salud, educación o asistencia social, en las que se consideran las particularidades de la niña y el niño. Acto seguido, se formularon las políticas públicas sociales y se crearon programas sectoriales para la primera infancia.

Como coronación del largo camino recorrido con buen pie para la construcción del entramado jurídico sobre los derechos de la niña y el niño, se aprobó el Marco Legal de la Primera Infancia, una ley con una mirada a la peculiaridad de la niña y del niño de 0 a 6 años, que presta atención a su singularidad y a la diversidad de niñas y de niños, así como de infancias, establece principios y directrices para la elaboración e implementación de las políticas para la primera infancia, propone una política nacional articulada entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios que integre los diferentes derechos, contempla a la niña y al niño como participantes que deben ser oídos, inclusive, en la formulación de las políticas dirigidas a ellos. En síntesis, propone la creación de la

cultura del cuidado —el cuidado integral de la niña y el niño y el cuidado de quien los cuida—.

Ese conjunto articulado y coherente de documentos legales expresa los avances conceptuales, políticos y técnico-profesionales que tuvieron lugar en el mundo y, particularmente, en Brasil, durante las últimas cuatro décadas, sobre quién es esa persona-niño y sobre su potencial de aprendizaje, de desarrollo y de participación. Además, propone a las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil una agenda de compromisos con la atención integral a todos sus derechos.

Entre los recientes avances, destacan los siguientes:

1. *Las niñas, niños y adolescentes brasileños son ciudadanos y sujetos de políticas sociales* destinadas a garantizar sus derechos. Las políticas públicas están compuestas, entre otras, por las políticas de salud, educación, asistencia social, cultura, protección y promoción de los derechos humanos, seguridad, medio ambiente.
2. El *Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente (SGDCA)*³¹, que tiene la función de articular las instancias públicas gubernamentales y de la sociedad civil, con la finalidad de velar por la aplicación de los instrumentos normativos y por el funcionamiento de los mecanismos de promoción, defensa y control, para la materialización de los derechos de la niña, el niño y el adolescente, en las esferas federal, estadual, del Distrito Federal y municipal. En él participan los Consejos Nacional, Estaduales, del Distrito Federal y Municipales de Derechos del Niño y el Adolescente, el Juzgado de la Infancia y la Juventud, la Defensoría Pública, las secretarías y los órganos de seguridad y de justicia, el Ministerio Público, los centros de defensa y los Consejos Tutelares. En lo referente a los Consejos Tutelares, que ya desempeñan el fundamental papel de activar la red de protección y de vertebrar las acciones de

²⁹ *Sistema de Garantia dos Direitos.*

³⁰ *Política de Atenção à Criança e ao Adolescente.*

³¹ *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.*

las diversas instituciones, tienen la posibilidad de aumentar su efectividad siempre y cuando los consejeros estén calificados y reciban apoyo técnico, financiero e infraestructura para ejercer sus competencias.

3. El *Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente* (Conanda), con la relevante atribución de definir las directrices que guían la Política de Atención Integral³² y del monitoreo y control de las acciones que llevan a la práctica esta política. Los estados, el Distrito Federal y los municipios también tienen sus respectivos consejos de los derechos del niño y el adolescente, que, junto con el de ámbito nacional, forman una red con una inmensa capilaridad.
4. Las *políticas, los planes y los programas sectoriales específicos para la primera infancia* o que la contemplan en sus objetivos: Plan Nacional de Salud, Plan Nacional de Educación (2014-2024), Plan Decenal de Asistencia Social (2016-2026), Plan Decenal de los Derechos Humanos de Niños y de Adolescentes (2010-2020), Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (con un nuevo plan en proceso de elaboración), Plan Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niños y Adolescentes (2013-2020) y Plan Nacional de Cultura (2010-2020).
5. *Inversión creciente de recursos financieros en la infancia y la adolescencia*. La atención a la niña y al niño tiene lugar en el contexto de los programas globales, aunque también necesitan programas específicos como grupo etario, en función de sus necesidades de crecimiento y desarrollo. El capítulo *Financiamiento de las Acciones por la Primera Infancia* de este PNPI proporciona importantes consideraciones sobre el derecho de la niña y del niño a la inversión prioritaria, sobre las dificultades para adecuar los valores que se aplican de hecho a la primera infancia, sobre la necesidad de crear un presupuesto de la primera infancia y,
6. Los *Fondos del Niño y del Adolescente*³³, creados para incrementar de forma complementaria el presupuesto de los programas, proyectos y acciones enfocadas en el fortalecimiento de la Política de Atención a los Derechos del Niño y del Adolescente³⁴. El Marco Legal de la Primera Infancia determina, por medio de la alteración que efectuó en el art. 260 del Estatuto del Niño y el Adolescente, la inclusión: (a) de la consideración de las demandas del Plan Nacional por la Primera Infancia, en las prioridades a ser cubiertas con recursos de los Fondos Nacional, estatales, del Distrito Federal y municipales de los Derechos del Niño y del Adolescente; y (b) de la obligación —de los Consejos Municipales, Estadales y Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente— de fijar criterios para la utilización de porcentajes de los fondos referidos, en Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en áreas de mayor carencia socioeconómica, así como en situaciones de calamidad. Esos fondos aún deben ser estructurados, por lo que su potencial aún no se conoce. Además, su gestión se deberá desburocratizar y agilizar considerablemente. Siempre que se consiga dotar de más eficiencia a estos fondos, será posible que las aportaciones tanto de personas físicas como jurídicas superen el máximo permitido por ley.
7. El Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Federal³⁵, creado en 2019, el cual, siempre que contemple en su evaluación las políticas dirigidas a la primera infancia, podrá generar relevantes aportaciones para su perfeccionamiento, así como recomendaciones

³² Política de Atención Integral.

³³ *Fundos da Criança e do Adolescente*.

³⁴ *Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente*.

³⁵ *Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal*.

para elevar las inversiones en esta área en el Plan Plurianual (PPA)³⁶. En el caso de que las políticas por la primera infancia estén presentes en este nivel de evaluación, lograrán más visibilidad en las esferas de decisión gubernamental.

8. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISVAN)³⁷, creado en 1990³⁸ para la formulación e implementación de políticas, planes, programas y acciones, con el objeto de garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada, es un mecanismo sólido para enfrentar los problemas nutricionales y de alimentación y repercute beneficiosa y directamente en la calidad de vida de las niñas y niños. En virtud del objetivo del presente Plan, consistente en la atención integral a los derechos de la niña y el niño, cabe destacar la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en lo que se refiere más en concreto, a la adquisición a la agricultura familiar de un 30 % de lo que se destina a abastecer la alimentación escolar en el ámbito del Plan Nacional de Alimentación Escolar - PNAE³⁹.

9. La *inclusión de la niña y el niño, desde su concepción hasta los seis años de edad, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2020-2030)* es una demostración política de la conciencia mundial y nacional de que, para el logro de los ODS, la atención integral de los derechos de la niña y el niño durante la primera infancia es estratégica.

10. El anuncio de la creación de la Plataforma de Monitoreo del Marco Legal de la Primera Infancia⁴⁰ (véase el capítulo de este Plan *Monitoreo del PNPI*), una iniciativa de la Red Nacional Primera Infancia. Su objetivo es ofrecer aportaciones para los procesos de

formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas enfocadas en la primera infancia. El monitoreo del Marco Legal se realizará a partir de indicadores nacionales, estatales y municipales que dialogan con las Políticas de Atención a la Primera Infancia, con foco inicial en la salud, en la educación y en la asistencia social.

11. El *Pacto Nacional por la Primera Infancia*, firmado el 25 de junio de 2019, por el Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y centenas de actores que forman parte de la Red de Protección a la Infancia en Brasil, brindó una nueva perspectiva para fortalecer las instituciones públicas enfocadas en la garantía de los derechos difusos y colectivos previstos en la legislación brasileña, así como para promover la mejora de la infraestructura necesaria para la protección del interés superior de la niña y el niño.

12. Las *Iniciativas estatales, del Distrito Federal y municipales* de leyes, políticas, programas y proyectos dirigidos específicamente a las niñas y niños en la primera infancia son prometedoras, dado que revelan que el compromiso con las niñas y niños pequeños les compete a todas las entidades de la Federación y, también, porque preparan el camino para el Pacto Interfederativo para la Atención Integral de los Derechos del Niño⁴¹, al que se aspira en el Marco Legal de la Primera Infancia, en su art. 7.º, *caput* y § 2.º, lo que demuestra la conciencia de que las niñas y los niños son ciudadanos con derechos en sus propios territorios. Algunas de las iniciativas son de carácter sectorial, mientras que el abordaje de otras es multisectorial.

13. Los *Planes Estadales, el Plan del Distrito Federal y centenas de Planes Municipales por la Primera Infancia* estimulados y orientados por la Red Nacional Primera Infancia, a la luz del Plan Nacional por la Primera Infancia 2014-2022, con una metodología ampliamente participativa y bajo la óptica de

³⁶ Plano Plurianual.

³⁷ Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN).

³⁸ Ley n.º 11346, de 15 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm>. Fecha de acceso: 24 de mayo de 2020.

³⁹ Plano Nacional de Alimentação Escolar.

⁴⁰ Plataforma de Monitoramento do Marco Legal da Primeira Infância.

⁴¹ Pacto Interfederativo para o Atendimento Integral dos Direitos da Criança.

la intersectorialidad, se constituyen como propuestas objetivas, concretas y efectivas para garantizar un presente más digno para las niñas y niños y como promesa de las políticas de construir un futuro mejor. El capítulo *Planes Estaduales, del Distrito Federal y Municipales por la Primera Infancia* de este PNPI, los sitúa en la dinámica de capilarización de las decisiones y de las acciones por la niña y el niño durante los primeros seis años de vida.

3. *Qué quiere hacer Brasil por sus niñas y niños*

El Estado —en los ámbitos del Gobierno Federal, de los Gobiernos estaduales, del Gobierno del Distrito Federal y de los Gobiernos municipales— va a cumplir, con prioridad absoluta, con el compromiso constitucional de garantizar a la niña y el niño los derechos:

- a la vida;
- a la salud;
- a la alimentación;
- a la educación infantil;
- a la recreación y al juego;
- a la información;
- a la cultura y a la diversidad cultural;
- a la dignidad;
- al respeto;
- a la libertad; y
- a la convivencia familiar y comunitaria;

y actuar, con todos los medios de los que dispone, para que:

- no sean víctimas de negligencia;
- no sean discriminados en virtud de su género, de su etnia, de su color, de su edad, de su condición familiar, de su situación económica, de sus creencias religiosas, de la localización geográfica de su residencia;
- no sea explotada por el trabajo infantil, como objeto sexual ni como actor de promociones comerciales;

- no sean víctimas de violencia física, moral, psicológica, cultural, económica o de secuestro en el ambiente familiar, escolar o social;
- no sufran crueldad;
- no sientan opresión psicológica, física o moral; y
- no sean asediados por publicidad contraria a cualquiera de sus derechos.

Para ello, en las esferas federal, estadual, municipal y del Distrito Federal:

- El *Poder Ejecutivo* formulará e implementará una Política Nacional Integrada para la Atención Integral de los Niños, en las diversas infancias brasileñas, según las directrices del Estatuto del Niño y el Adolescente y del Marco Legal de la Primera Infancia, bajo la égida de la prioridad absoluta que se establece en el art. 227 de la Constitución Federal. Asimismo, apoyará técnica y financieramente a los estados, al Distrito Federal y a los municipios en la elaboración e implementación de sus respectivos planes por la Primera Infancia.
- El *Poder Legislativo* aprobará las leyes necesarias para regular el cumplimiento de los preceptos constitucionales, del Estatuto del Niño y el Adolescente, del Marco Legal de la Primera Infancia y de otras leyes pertinentes sobre los derechos de la niña y el niño, además de asegurarse de que, en los instrumentos propios, esté prevista la dotación presupuestaria correspondiente. Asimismo, monitoreará y fiscalizará las acciones gubernamentales relativas a esos derechos, que se determinan en este Plan, y contribuirá efectivamente a la creación del presupuesto para la primera infancia.
- El *Consejo Nacional de Justicia* pondrá en marcha la iniciativa del Plan Nacional por la Primera Infancia, con una amplia implicación de los Tres Poderes de la República, en las tres esferas administrativas —Unión, estados, Distrito Federal y

- municipios— y con la participación de la sociedad civil.
- El *Ministerio Público Federal y la Defensoría Pública de la Unión* velarán por el cumplimiento de los derechos de la niña y el niño, así como por que los organismos a los que se les atribuya la responsabilidad de la ejecución de las determinaciones de este Plan, así lo hagan.
 - La *sociedad civil*, por medio de sus organizaciones representativas, participará en la planificación, la elaboración y la implementación de la política nacional y de las políticas sectoriales dirigidas a la niña y el niño en la primera infancia.
 - Las *niñas* y los *niños* serán escuchados. Además, sus contribuciones, serán acogidas.

Características del plan nacional por la primera la infancia

Las características externas que le dan forma y base social y política al Plan son seis, mientras que las características internas que lo dotan de consistencia y contenido son cuatro.

1. Características externas

1.1 Amplitud

El Plan Nacional por la Primera Infancia no solo contempla los derechos tradicionales de las niñas y niños en la franja etaria de 0 a 6 años, los cuales son cuidados desde hace años, sino que se extiende a todos sus derechos. Entre otros, se encuentran los derechos a la vida, a la alimentación, a la educación infantil, a una familia o a la asistencia social. Entre los que sí están recibiendo la atención gubernamental más recientemente, se pueden citar los siguientes derechos: I) a la convivencia familiar y comunitaria; II) a la defensa de la integridad física, psicológica y moral; III) a la salud mental; IV) al juego, lo que implica contar con juguetes, espacio y tiempo para jugar; V) al registro civil y al certificado de nacimiento; VI) a la individualidad, que genera el derecho a ser diferente y el deber de que su singularidad sea respetada; VII) a participar y a ser oídos; VIII) a la cultura ya en la primera infancia; IX) al nombre del padre y de la madre; X) a ser protegidos de las incitaciones al consumo; XI) a la naturaleza; XII) al espacio; XIII) a la ciudad; XIV) a un medio ambiente no contaminado; y XV) a la paz, entre otros. En la revisión y actualización de este Plan, se incluyen nuevos temas: la niña y el niño y la cultura, la atención al embarazo en la adolescencia, el lugar del hombre en el cuidado de la familia, de la gestante, de la madre y de la niña o del niño, el control en el uso de las pantallas digitales, la atención a las niñas

y niños de comunidades y pueblos tradicionales, el sistema de justicia y las niñas y niños, las niñas y niños en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, las empresas y los derechos de las niñas y niños.

Nos atrevemos a ir un paso más allá: el derecho a la belleza. Esto se debe a que la búsqueda de la belleza pasa por todos los derechos que aquí se refieren.

1.2 Participación en su elaboración

En el proceso de elaboración del PNPI intervinieron las instituciones gubernamentales que tienen competencias tanto directas como indirectas en el área de los derechos de la niña y el niño —los sectores técnicos de los respectivos ministerios, institutos, fundaciones y entes públicos autónomos—, los tres organismos del Sistema de las Naciones Unidas que tienen a la niña y al niño entre sus principales objetivos (OMS/OPS, Unesco y Unicef), un gran número de entidades de la sociedad civil que son miembros de la Red Nacional Primera Infancia (RNPI), así como otras instituciones de investigación, de enseñanza y de salud no pertenecientes a la RNPI, familias, militantes del área de los derechos de la niña y el niño, investigadores, especialistas en diversas áreas, profesores de educación básica y superior, profesionales de diferentes sectores. La revisión y la actualización del Plan también contaron con entidades de las áreas del Derecho y de la Justicia, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública. Esta participación generó un sentimiento de pertenencia y de compromiso que se desdobra en un interés en el monitoreo y en el control social de su ejecución.

1.3 Plan de Estado

El Plan Nacional por la Primera Infancia trasciende el objetivo y el carácter de un plan gubernamental. La participación de la sociedad en su construcción, la aprobación del Poder Legislativo, la cual acentúa su sentido democrático y lo dota de un aval pluripartidario (véase

a este propósito el próximo punto 1.5), y el plazo de vigencia, que se prolonga más allá de los periodos administrativos de los mandatos gubernamentales, son factores que lo desvinculan de un determinado partido o de un gobierno en particular y lo entroncan con las funciones permanentes del Estado en la prestación de un servicio esencial para una población específica: las niñas y niños pequeños. Cada Gobierno lo asume como deber político e instrumento técnico firmado como pacto social.

1.4 Duración prolongada

La vigencia propuesta en 2010 era de 12 años —hasta 2022, año en el que Brasil celebrará el bicentenario de su Independencia—. La elección de esa fecha fue simbólica. En este aniversario con tanto significado para nuestro pueblo y para la nación brasileña, queríamos tener un escenario de vida y desarrollo de las niñas y niños acorde con los objetivos fundamentales de la República Federativa de Brasil: una sociedad libre, justa y solidaria, con la pobreza erradicada, con la inclusión remplazando a la marginación y con una reducción de las desigualdades sociales y regionales. Un aniversario en el que, por fin, se hubiera celebrado la conquista de un nivel de vida para todas las niñas y niños, sin prejuicios en razón de su origen, raza, sexo, color, edad o a causa de cualquier otra forma de discriminación.

En esta revisión y actualización, la duración se extiende hasta 2030 por dos razones: (I) efectuamos una actualización que abre el horizonte mucho más allá de los dos años de vigencia que le restan actualmente: la mayor parte de lo que se propone en los capítulos correspondientes a las acciones propositivas no constituyen objetivos a corto plazo, sino procedimientos continuos, que se extienden en el tiempo; (II) de esta forma, conjugamos el PNPI con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que suponen el acuerdo internacional más importante y con mayor profundidad y amplitud que jamás hayan decidido asumir los países, global y nacionalmente, en aras de la sustentabilidad de la vida en el planeta.

Por consiguiente, los nuevos planes estatales y municipales por la primera infancia, elaborados sobre la base de este plan nacional, también ampliarán su vigencia hasta 2030.

1.5 Aprobación por ley

Estaba previsto el envío del PNPI al Poder Legislativo, con el objeto de ampliar el espacio democrático de su construcción social, mediante audiencias públicas, debates, análisis y su votación en el Congreso Nacional. No obstante, su inmediata adopción por el Gobierno⁴², tras la aprobación del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (Conanda), hizo que ese paso fuese innecesario. Si bien es cierto que, desde un punto de vista, el trámite legislativo hubiera sido importante, desde otro, fue posible adelantar su implementación, al menos, en un año. En consecuencia, el PNPI no tiene una ley que lo haga obligatorio; sin embargo, la aprobación del Conanda lo dota de la legitimidad de una política pública. Ahora bien, es sumamente recomendable que los planes estatales, el del Distrito Federal y los planes municipales por la primera infancia sí sean aprobados por los respectivos poderes legislativos.

1.6 Descentralización

De forma coherente con el sistema federativo, el Plan Nacional por la Primera Infancia establece directrices generales, objetivos y metas nacionales. Asimismo, prevé la elaboración de los correspondientes planes en las esferas estatal, del Distrito Federal y municipal. Estas conocen las particularidades regionales y locales, las necesidades de las niñas y niños de sus demarcaciones y sus contextos de vida, las condiciones técnicas,

⁴² La aprobación por parte del Conanda tuvo lugar en diciembre de 2010, mientras que la entonces Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República lo adoptó al comienzo de febrero de 2011, tras lo que inició a continuación el diálogo con los ministerios, con el objeto de implementarlo.

administrativas y financieras para planificar y ejecutar un plan inclusivo a largo plazo, así como los recursos que pueden conseguir y de los que disponen.

La articulación entre el Plan Nacional por la Primera Infancia, los planes estatales (en teoría, 26), el del Distrito Federal y los planes municipales (a lo sumo, 5570) se producirá de acuerdo con los principios constitucionales de la autonomía de los entes federados y del régimen de colaboración.

2. Características internas

El contenido del Plan Nacional por la Primera Infancia tiene cuatro dimensiones, tal y como se presenta a continuación.

2.1 Dimensión ética y estética, que atañe al compromiso personal y profesional de dar lo mejor de nosotros mismos, así como a la competencia administrativa de los gobiernos, para que las niñas y niños

brasileños sean felices, logren el más alto grado de aprendizaje y desarrollo y realicen lo mejor de sí mismos.

2.2 Dimensión política, que se refiere a la responsabilidad de la nación brasileña y, de forma específica, de cada una de sus unidades federadas —estados, Distrito Federal y municipios—, con todas sus niñas y niños de hasta seis años de edad.

2.3 Dimensión científica, que se basa en las aportaciones de las distintas áreas científicas que, tanto durante los últimos 50 años como de forma tan fructífera en la actualidad, llevan investigando los procesos vitales, los factores determinantes y los condicionantes del desarrollo humano en el inicio de la vida.

2.4 Dimensión técnica, que se fundamenta en las experiencias de diversos campos de la actividad profesional, de calidad reconocida, relativas a la atención de los derechos de las niñas y niños en sus diferentes circunstancias de vida.

PRINCIPIOS Y DIRECTRICES

Este Plan es para las niñas y los niños. Ellos son la razón y el motivo de las acciones que aquí se definen. Al elaborar e implementar políticas públicas por la primera infancia, es preciso enfocar la mirada en las niñas y niños y en las realidades concretas de sus vidas. Ellos son los titulares de los derechos a quienes se dirigen las acciones. El Marco Legal de la Primera Infancia consolidó, en un texto conceptual y normativo —la Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016— lo que este Plan ya había establecido en 2010: las propias niñas y niños como punto de partida de las políticas públicas por la primera infancia. Ese foco está presente en tres de las nueve directrices para dichas políticas: atender el interés superior de la niña y el niño o, en otras palabras, lo que mejor se atiene a sus intereses; incluir la participación de la niña y el niño en la definición de las acciones que le atañen, en conformidad con sus características etarias y de desarrollo; y promover la formación de una cultura de protección y promoción, es decir, de cuidado integral (art. 4.º, incisos I, II y IX).

Este Plan se construyó con la mirada puesta en las niñas y niños y en sus contextos familiares, comunitarios y sociales, procurando capturar, en los diferentes lenguajes del que ellos hacen uso para comunicarse, la expresión de sus sa-

tisfacciones y negaciones, de sus sufrimientos y alegrías, de sus deseos y potenciales. Para este Plan, ellos poseen un rostro, un nombre, una historia vinculada a los que los rodean, un destino a ser construido con libertad y confianza. Las estadísticas, las descripciones globales de problemas, las comparaciones, las tasas y los índices suponen construcciones técnicas, aunque abstractas, que ayudan en la definición de las intervenciones más urgentes y adecuadas, así como en la planificación a medio y largo plazo para lograr objetivos de justicia y equidad social. Ahora bien, son frías y están distantes de la vida concreta de las niñas y niños, de sus familias y de su contexto comunitario y social. Ocultan la dimensión subjetiva de las negaciones y de las frustraciones, así como de las aspiraciones y de las alegrías en el día a día de sus existencias.

Es necesario *mirar a través* de los datos cuantitativos para dimensionar su impacto en cada niña y niño al que se refieran. Cuando se disminuye la tasa de mortalidad infantil, no solo se altera un número, sino que se salva la vida de niñas y niños; cuando se expande la atención de calidad en los jardines de infancia y en los centros de educación preescolar, no solo se está logrando la meta de un plan de educación, sino que se están incluyendo a niñas y niños en la trayectoria educacional, se está ampliando su universo de conocimiento y de relaciones, se les está garantizando una base sólida de aprendizaje a lo largo de la vida; cuando se fortalecen o se restablecen los vínculos afectivos de una

niña o de un niño con sus padres, responsables o cuidadores, se les ofrece de nuevo la oportunidad de constituirse como sujetos seguros y con confianza. Esta verdad, que pertenece a la esfera de la lógica y también a la de los sentimientos es válida para cada uno de los derechos de la niña y el niño.

Esta forma de ver los objetivos y los resultados de una política, de un programa o de una acción caracteriza una actitud humana, solidaria y corresponsable de los adultos ante las niñas y niños, además de abrir una nueva visión a la acción gubernamental atinente a la infancia brasileña: no se trabaja para los números, sino por las personas.

Principios

A continuación se muestran los principios que orientarán la atención y las acciones enfocadas en la protección y la promoción de los derechos de la niña y el niño de hasta seis años de edad.

1. El niño o la niña son sujetos, individuos, únicos, con valor por sí mismos:

Sujetos, y no objetos, de atenciones, de cuidados o de educación.

Individuos, y no números, de estadísticas demográficas, educacionales, de salud, de violencia o de pobreza.

Únicos, insustituibles, con una vocación para la vida y una presencia personal en la cultura y en la sociedad.

Con *valor por sí mismos*, es decir, la niña o el niño tienen una dignidad, una tarea existencial, un significado en el conjunto de la vida humana en su calidad de niña o niño y no solo en virtud de su futura incorporación a la vida social y económica.

Hay un rostro a ser visto, con todo su significado de derecho a la vida más plena posible.

2. Diversidad étnica, cultural, de género y geográfica como rasgo constitutivo de la sociedad y, por inclusión, de la infancia en Brasil

Este principio garantiza el respeto a la niña y al niño tanto en su identidad personal y colectiva como en su relación con el grupo al que pertenecen. También asegura la atención a su singularidad y particularidad en lo que les es propio y personal, que los distingue de los demás y que hace que pertenezcan a un grupo que, a su vez, los diferencia de otros.

El abanico de realidades individuales y sociales diversas amplía la mirada a la existencia de varias infancias en nuestro País. Lo que se espera de él es que haga visibles a las infancias olvidadas, a las niñas y niños no recordados, particularmente, a los de los pueblos y comunidades tradicionales. Usar este *gran angular* en un plan nacional por la primera infancia contribuirá al perfeccionamiento de las políticas públicas dirigidas a las múltiples infancias de nuestro País.

3. Integridad de la niña y el niño

En la actual fase de conocimiento sobre las niñas y niños y sobre el proceso de desarrollo durante la primera infancia, es imprescindible superar la visión fragmentada vigente, acerca de la forma como se organizan sectorialmente las acciones gubernamentales de formulación e implementación de las políticas públicas, que, además, también es usual en la práctica cotidiana de gran parte de los que ejercen una profesión centrada en la atención a la niña y al niño. Un esfuerzo de aproximación progresiva de los diferentes departamentos, secciones y programas dentro de un mismo sector, así como de los diferentes órganos sectoriales, que confluya en una percepción amplia de la niña y el

niño, supone el camino más corto para llegar a la comprensión integral de esa persona, quien, por definición, es una y es completa, cuyo aprendizaje y desarrollo ocurren de forma global, interconectada y complementaria.

Una visión holística e integrada del todo, aunque no sea de forma inmediata, pero sí, al menos, progresivamente más amplia, nos va a ayudar a ver las interrelaciones o intersecciones que fueron separadas artificialmente como campos específicos de diferentes actividades profesionales. Entre otros ejemplos de articulaciones e integraciones que ya están presentes en las políticas, se pueden citar: niñas y niños, familia y comunidad; niñas y niños y medio ambiente; educación infantil y cultura; aunque es mucho mayor el número de temas que se tratan como si fueran independientes y que podrían ganar eficiencia y eficacia si llegasen a las niñas y niños como acciones integradas. Durante los últimos años, el Gobierno Federal, el del Distrito Federal, así como varios Gobiernos estatales y un alentador número de Gobiernos municipales crearon políticas y programas intersectoriales para la primera infancia. Algunos de ellos articulan tres sectores (por ejemplo, educación, salud y asistencia), otros avanzan con determinación en la articulación de diez o quince sectores. Los resultados que se pueden ver son una sinergia de acciones, una mayor eficiencia del esfuerzo público y una atención integral a las niñas y niños.

4. Inclusión de todas las niñas y niños en todas las circunstancias

Para que la sociedad brasileña sea una sociedad inclusiva, todas las niñas y los niños deben participar como sujetos de pleno derecho, así como ejercer y ver cumplidos todos los derechos de la infancia. Una sociedad inclusiva abraza a todos y a cada uno de los individuos, en sus expresiones propias, en virtud de las que cada uno es uno mismo y diferente a los demás; contempla a todos y a cada uno de los grupos étnico-raciales, sociales y culturales; muestra celo con la igualdad fundamental y con la equidad social; entiende y promueve la espe-

cificidad de los derechos de la infancia; respeta y valora la diversidad como riqueza y patrimonio de la nación brasileña.

El principio de la inclusión opera dentro del Plan Nacional por la Primera Infancia como un poderoso foco, que saca a la luz a las niñas y niños que habían quedado al margen de los valores socioeconómicos y culturales, de los lazos familiares, de las condiciones dignas de vivienda, de la alimentación saludable, de la salud y del bienestar, del cuidado y de la educación familiar, de la educación infantil, de la seguridad y de la protección, de las condiciones adecuadas de accesibilidad, del acompañamiento especializado, de los juegos como ocupación propia, intensa, libre y exuberante de la infancia y, finalmente, del ambiente heurístico que promueve el desarrollo más amplio posible de sus capacidades.

5. Integración de las visiones científica, ética, política, estética y humanista de la niña y el niño

Los parámetros científicos y la visión humanista deben articularse en las acciones dirigidas a la niña y al niño. Por un lado, la pediatría, la pedagogía, la psicología, la antropología y la sociología de la infancia, el derecho, las neurociencias y otros campos científicos y, por otro, los valores, los principios éticos y estéticos, políticos y económicos, el proyecto de vida de cada ser humano, el sentido de la vida, el respeto a la Tierra y a su compleja red de interrelaciones constitutivas de la vida... necesitan entenderse como complementarios en la visión holística de la primera infancia y de las niñas y niños reales.

La contribución de las ciencias es imprescindible e inestimable, aunque, sin el calor del humanismo, se vuelve aséptica y fría. El esfuerzo de la mirada humanista sin la aportación de las ciencias acaba por restringirse a la buena voluntad y a la importante, aunque siempre precaria, experiencia fáctica. Esta es la razón por la que es crucial la formación en el campo de las ciencias, en el ámbito de los valores perso-

nales y sociales y en el compromiso político de los profesionales que tienen a la niña y al niño como meta o que desarrollan acciones que repercuten en su vida.

6. *Articulación de las acciones*

Este principio atañe a tres ámbitos: (a) el de las acciones de los entes federados (Unión, estados, Distrito Federal y municipios); (b) el de los sectores de la Administración Pública (educación, salud, asistencia social, cultura, justicia, medio ambiente, protección contra violencias, etc.); y (c) el de la relación entre el Gobierno y la sociedad.

Con coherencia con este principio, este Plan contempla, de forma articulada, las políticas, planes y programas existentes, generales o sectoriales, que se refieren a la primera infancia, además de complementarlos bien en las acciones, o bien en el horizonte temporal de cada uno.

De acuerdo con este principio, propone que se elaboren, de forma coherente con el Plan Nacional, planes estatales y municipales por la primera infancia, como forma de articular políticas, planes y programas de los diferentes sectores. El principio conlleva tres ventajas:

- (a) evita duplicidades;
- (b) racionaliza la utilización de los recursos públicos y evita despilfarros; y
- (c) aumenta la eficiencia y la eficacia de los esfuerzos gubernamentales para atender los derechos de la niña y el niño.

7. *Sinergia de las acciones*

Las acciones articuladas se complementan y, de esta forma, logran una mayor eficiencia y eficacia cuando se efectúan en el mismo espacio y tiempo y de forma integrada. Se gana tiempo, se gasta menos y se obtienen resulta-

dos más consistentes. No se trata de transformar un jardín de infancia en un centro de salud o de atribuir a una unidad básica de salud las funciones de un establecimiento de educación infantil, sino de identificar la complementariedad de los servicios, así como las posibilidades de expansión de las acciones en cada uno de los lugares en los que se atienden a las niñas y a los niños —en casa, en el jardín de infancia o en el centro de educación preescolar, en el centro de salud, en los centros de asistencia social, en el hospital, en el consultorio médico, en los espacios lúdicos institucionales—.

8. *Prioridad absoluta de los derechos de la niña y el niño*

El principio consagrado por la Constitución Federal, en su art. 227, regulado por el Estatuto del Niño y el Adolescente, en su art. 4.º, y por el Marco Legal de la Primera Infancia, en el art. 3.º de la Ley n.º 13257, de 2016, tiene que ser llevado a la práctica hasta sus últimas consecuencias, por muy revolucionarias e inusitadas que estas parezcan. Las acciones y los recursos financieros, en los tres niveles de la Administración Pública, deben decidirse en función de la absoluta primacía de los derechos de la niña, del niño y del adolescente.

La valentía de cumplir la absoluta prioridad creará, en este País, un nuevo panorama de la infancia y la adolescencia, con más justicia y equidad, con menos desigualdad y violencia, con más respeto y cuidados a todas las niñas y niños y con niveles más elevados de aprendizaje y desarrollo.

9. *Prioridad, con la asignación preferente de recursos a los programas y a las acciones para las niñas y niños con mayor vulnerabilidad social*

El Estado tiene el deber de proteger y ofrecer medios de promoción a todas las niñas y niños.

Esto se hace mediante políticas universales. No obstante, al considerar la desigualdad estructural de la sociedad brasileña y la histórica y sistemática exclusión tanto de pueblos y comunidades tradicionales como de infancias enteras y de ciertos niños en particular, es necesario que el Estado construya políticas y programas que tengan como objetivo concreto la protección de sus vidas y la promoción de su desarrollo.

La Convención sobre los Derechos del Niño, la Constitución Federal, el Estatuto del Niño y el Adolescente, el Marco Legal de la Primera Infancia y las leyes sectoriales afirman todos los derechos de la totalidad de niñas y niños; no obstante, dado que los actuales medios resultan insuficientes para atender a todos ellos simultáneamente, el Estado tiene la responsabilidad política y el deber moral de volcarse, en primer lugar, a los que se verían privados de derechos fundamentales sin la atención pública.

El orden en la atención a las niñas y niños es inverso al de la condición económica de sus familias. El principio de la equidad, en el Estado Democrático, le atribuye la tarea de garantizar a los más necesitados las condiciones que hagan posible que se igualen a los más beneficiados en el acceso y usufructo de los bienes sociales, económicos, tecnológicos y culturales. La equidad es una condición para que la igualdad, como principio universal, pueda concretarse en igualdad real.

10. Deberes de la familia, de la sociedad y del Estado

La *familia* es la primera institución de cuidados y educación de sus hijas e hijos. Desempeña un papel fundamental en la primera infancia. La Ley de Directrices y Bases de la Educación. (LDB)⁴³ reconoce este papel al caracterizar la educación infantil como complementaria a la acción de la familia y de la comunidad.

⁴³ Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Ahora bien, la *sociedad* también es responsable de sus niñas y niños. El primer nivel de esta responsabilidad se sitúa en el respeto a los derechos de la niña y el niño. Ninguna persona, organización o empresa puede atropellar ningún derecho ni ser omisa ante situaciones que ofendan los derechos de la niña y el niño. Además, por medio de sus organizaciones sociales representativas, así como de las culturales, religiosas o comunitarias, tienen: (a) el derecho a participar en la formulación de políticas enfocadas en las niñas y niños; (b) el derecho a participar junto con el gobierno, en consejos paritarios sobre asuntos atinentes a los derechos de la niña y el niño; (c) el deber de velar por sus niñas y niños, mediante proyectos y acciones de apoyo a las políticas públicas y de atención directa tanto a las niñas y niños como a sus familias; (d) la posibilidad de crear, apoyar y participar en redes de protección y cuidado de las niñas y niños en las comunidades; y (e) la posibilidad de promover y participar en campañas y acciones que pretendan acentuar la conciencia social sobre el significado de la primera infancia.

El *Estado* tiene un doble papel ante las niñas y niños y sus familias. En primer lugar, poner en práctica políticas económicas y sociales que aseguren a las familias las condiciones para cumplir sus funciones de cuidado y educación de sus hijas e hijos; en segundo lugar, formular y mantener políticas públicas, programas y acciones enfocados en las niñas y niños, como grupo etario específico, que persigan la garantía de sus derechos fundamentales.

Directrices políticas

1. *Atención a la prioridad absoluta, en la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO)⁴⁴, en el Plan Plurianual (PPA) y en el Presupuesto, para atender lo que requieren los derechos de la niña y el niño —y del adolescente—. El precepto constitucional y la opción política de situar a la niña y al niño —así como*

⁴⁴ Lei de Diretrizes Orçamentárias.

también al adolescente— en la cima de las prioridades del Estado acarrea la obligación de incluir y mantener, en la LDO y en el PPA, las disposiciones para que los presupuestos anuales garanticen los recursos financieros que permitan que esta prioridad se lleve a efecto en la práctica. Las niñas y niños están en nuestros corazones, en las leyes, en los discursos e incluso en las políticas sociales, aunque si no se los incluye en los presupuestos, sus voces resonarán en el vacío y los esfuerzos de los gestores, de los profesionales y de quien más se compromete con la atención de las niñas y niños se verán menguados.

2. *Articulación y complementación de los Planes Nacional, Estaduales, del Distrito Federal y Municipales por la Primera Infancia.* Cada esfera elabora su Plan adecuándolo a la realidad local, teniendo como guía y referencia el nacional. De esta manera, todos estarán articulados y se complementarán en el mapa del País.
3. *Mantenimiento de una perspectiva a largo plazo.* Es necesario persistir durante varios años en los objetivos y metas para garantizar unas condiciones dignas de vida que promuevan el desarrollo pleno a todas las niñas y niños brasileños. Son muchas niñas y niños y multitud de problemas, por lo que solo la continuidad durante varios años, en la búsqueda de los objetivos, será capaz de transformar el escenario de aflicciones en el que gran parte de las niñas y niños está inmersa. No cabe duda de que la suma de este PNPI, iniciado en 2010, de los planes estaduales, del Distrito Federal y de los municipales, con una vigencia hasta 2030, situará a la primera infancia brasileña en un nivel de vida y de desarrollo acorde con la condición que se les debe, la de la promoción integral de sus derechos.
4. *Elaboración de los planes en conjunto: Gobierno y sociedad,* lo que genera la corresponsabilidad del Estado, de la sociedad y de las familias. Del mismo modo que el PNPI es el resultado, desde su concepción hasta su redacción final, de un proceso de cooperación entre la sociedad y el Gobierno, en el

seno de la Red Nacional Primera Infancia en primer lugar y, a continuación, en un debate abierto a toda la sociedad, los Planes Estaduales, el del Distrito Federal y los Municipales también se elaboraron, o aún se están elaborando, en un proceso participativo. Este principio supone la aplicación de lo que se determina en el art. 227, § 7.º, en combinación con el art. 204, inciso II, ambos de la Constitución Federal, así como en los artículos 4.º, 7.º y 12.º de la Ley n.º 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia). Es de aquí de donde proviene su calidad técnica y su legitimidad social.

5. *Participación del Poder Legislativo* en el proceso de elaboración del Plan. En su elaboración, durante los años 2009 y 2010, el PNPI contó con la participación del Frente Parlamentario Mixto de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente⁴⁵, en calidad de miembro de la RNPI. A su vez, en la revisión y actualización de este Plan, durante 2019 y 2020, contó con la participación del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia⁴⁶ del Congreso Nacional. Los frentes parlamentarios homónimos de las Asambleas Legislativas Estaduales y de las Cámaras Municipales pueden ser el vínculo inicial con sus respectivos poderes legislativos, para lograr sus compromisos en la construcción de los respectivos planes por la primera infancia.
6. *Asignación de mayor prioridad a regiones, áreas geográficas o localidades con mayores necesidades.*
7. *Participación del Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente.* El papel que vienen desempeñando los órganos que integran este sistema, en la defensa y en la garantía de los derechos de cada niña y niño y de la infancia como grupo etario específico, no solo es relevante, sino imprescindible. La eficiencia y la eficacia de las acciones se incrementan en función de

⁴⁵ Frente Parlamentar Mista de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente.

⁴⁶ Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância.

la ampliación de la articulación entre los sectores del Poder Ejecutivo con el Judicial, así como con los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente.

Directrices técnicas

1. *Integridad del Plan*, pues contempla todos los derechos de la niña y el niño en el contexto familiar, comunitario e institucional.
2. *Multisectorialidad de las acciones*, con el cuidado para que se lleven a cabo de forma integrada en la base de su aplicación: las niñas y los niños.
3. *Valoración de los procesos* que generan actitudes de defensa, de protección y de promoción de la niña y el niño.
4. *Valoración y calificación de los profesionales* que actúen directamente con las niñas y niños o con aquellos cuya actividad tenga alguna relación con la calidad de vida de las niñas y niños de hasta seis años. El lema es *cuidar a quien cuida*.
5. *Reconocimiento de que la forma como se mira,*

se escucha y se atiende a la niña o al niño expresa el valor que se les concede, el respeto que se les tiene, la solidaridad y el compromiso que se asume con ellos; también el reconocimiento, de que la niña o el niño captan el mensaje de esos sentimientos y valores a través de la manera como son tratados por los adultos.

6. *Escucha adecuada de la niña y el niño* como sujetos capaces y participantes, aceptación de sus mensajes y respuesta sobre su participación.
7. *Foco en los resultados*. Tanto la insistencia como la persistencia son necesarias para el logro de los objetivos y metas del PNPI.
8. *Transparencia, disponibilidad y divulgación de los datos recopilados en el monitoreo y en la evaluación del PNPI*. Esos datos servirán como indicadores para el control social de la ejecución del Plan. Divulgar los avances que se van obteniendo contribuirá a que el Plan sea visto como un instrumento de transformación de las condiciones de vida y de desarrollo de las niñas y niños del País, así como a que la sociedad mantenga su interés por él, acompañando su ejecución y haciendo aportaciones para la mejora de su implementación.



Niñas y niños
con salud

Este Plan Nacional por la Primera Infancia se basa en el concepto de salud como un fenómeno construido social e históricamente, como resultado de determinantes sociales que permiten el acceso o ponen barreras para una vida digna y decente⁴⁷. La salud, más allá del paradigma médico asistencial, es el entendimiento de la vida como riqueza social que se desarrolla en el día a día de las personas y en sus relaciones⁴⁸.

La Constitución Federal consagra la salud, junto con la protección a la maternidad y a la infancia, como un derecho social. Además, la salud se define como un derecho de todos y un deber del Estado, el cual debe garantizar la reducción del riesgo de padecer enfermedades y otras contingencias mediante la estructuración de políticas sociales y económicas⁴⁹. Esta definición señala la complejidad del tema, por lo que una reflexión más profunda sobre su significado lleva a considerar la necesidad de acciones intersectoriales e interdisciplinarias con el propósito de crear condiciones saludables de vida.

El texto constitucional es aún más contundente cuando se ocupa de las fases iniciales de la vida: *Es deber de la familia, la sociedad y el Estado garantizar que los niños, adolescentes y jóvenes, tengan derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, a la recreación, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, con absoluta prioridad, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión*⁵⁰.

En 2010, el PNPI hizo contribuciones que ampliaron y profundizaron la visión de la agenda política relativa a su actuación ante los compromisos con la salud integral de las niñas y niños. Al revisar el texto diez años después, se actualiza el contexto de salud de las niñas y niños

brasileños y se indican los avances y desafíos en la garantía integral de su derecho a la salud y, por consiguiente, a una vida digna.

Con la aprobación de la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño (PNAISC)⁵¹, en agosto de 2015, el País ratificó su compromiso con la atención y los cuidados integrales e integrados para la promoción y protección de la salud de la niña y el niño: además de proponerse la reducción de la morbimortalidad infantil, pretende favorecer un ambiente que facilite una vida en condiciones dignas de existencia y que promueva el pleno desarrollo. En 2018, se logró un nuevo avance, con la publicación de un documento que orienta la implementación de los siete ejes estratégicos de la PNAISC, y en el que se enfatiza la necesidad de una articulación intersectorial, la inversión en los determinantes de la salud y el carácter integral de las necesidades del grupo infantil, de forma coherente con la perspectiva del Marco Legal de la Primera Infancia. A su vez, el Plan Nacional por la Primera Infancia (PNPI) se enfoca en algunos aspectos específicos de la salud de la niña y el niño durante sus primeros años de vida, particularmente, en la salud mental, teniendo en mente la protección, la promoción, la recuperación y la rehabilitación de la salud.

1. Prioridades estratégicas

A partir de la comprensión de que el estado de salud está relacionado con derechos básicos de la niña y el niño, tales como el derecho a la salud, a la nutrición y a la alimentación, al desarrollo y a la protección especial cuando esta sea necesaria, y al cuidado responsivo, el PNPI considera que se deben incentivar y apoyar algunas directrices de las políticas públicas de salud en las que se tendrán que invertir recursos de forma prioritaria. Dichas directrices conllevan acciones integradas dirigidas a la salud de la gestante y de la niña y el niño de

⁴⁷ Informe final de la 8.ª Conferencia Nacional de Salud.

⁴⁸ Pronunciamiento de Emerson Elias Merhy en la 16.ª Conferencia Nacional de Salud, en agosto de 2019.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

⁵⁰ Redacción dada por la Enmienda Constitucional n.º 66, de 2010.

⁵¹ *Política Nacional de Atención Integral à Saúde da Criança*.



hasta seis años, mediante estrategias consideradas fundamentales. Esas acciones atañen a la humanización, al acceso a los servicios y a la calificación de la atención a la salud de la mujer y de la niña y el niño. También se refieren a una mejor integración de los diferentes servicios y a una efectiva participación de la familia y de la comunidad como agentes promotores de salud, de modo que se incremente la eficacia del control social sobre las acciones públicas en sus distintos niveles.

En el ámbito del Marco Legal de la Primera Infancia (Ley n.º 13257, de 2016), destacan algunas medidas enfocadas en la salud que se basan en visitas domiciliarias, en la orientación y la formación (art. 14), en el acceso a programas y políticas de salud de la mujer (art. 19, que altera el art. 8.º del Estatuto del Niño y el Adolescente), en políticas enfocadas en la salud bucal y en la atención odontológica (art. 24, que altera el art. 14 del Estatuto del Niño y el Adolescente) y en la facilitación gratuita de medicamentos, órtesis, prótesis y otras tecnologías de asistencia (art. 21, que altera el art. 11 del Estatuto del Niño y el Adolescente). También es relevante la alteración efectuada en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT)⁵², mediante la que se garantizó el derecho del padre a acompañar a la esposa o compañera gestante, así como a los hijos de hasta seis años de edad, en las consultas médicas.

También merece ser destacada la garantía de capacitación profesional, inclusive, para los agentes de salud (art. 9.º). En este sentido, el PNPI también considera de fundamental importancia una capacitación diferenciada para los profesionales de salud, mediante la formación y la educación continuada, que los prepare para lidiar con la complejidad de los diferentes aspectos intervinientes en la atención a la niña, al niño y a su familia. La parentalidad aún es una temática nueva para muchos profesionales que actúan en los servicios, por lo que ellos necesitan un proceso de educación permanente para incorporarla a su rutina de prácticas. Además, por encima de todo, este Plan insiste en la

valoración de los profesionales de la primera infancia, dada la complejidad de los aspectos que entran en juego en las prácticas profesionales dirigidas a la niña y al niño.

Los estudios de las Ciencias de la Salud y de la Psicología sobre el crecimiento y el desarrollo confirman la importancia del amamantamiento y de la nutrición, de los cuidados parentales y de las relaciones que se establecen en el entorno y del contexto familiar y cultural, para la protección social de la niña y el niño como derecho fundamental a la vida, en cualquier situación o lugar de residencia. Representan referencias fundamentales para la salud física y psíquica de la niña y el niño, pues repercuten en que la construcción de su subjetividad se produzca sobre bases estables, así como en su desarrollo global. A pesar de los avances en estas áreas del conocimiento, se puede constatar una carencia en lo que respecta a su aplicación práctica en la vida de las niñas, de los niños y de las familias.

Incluso antes de su nacimiento, los factores maternos y externos ya pueden influir en la salud del bebé. Al nacer, la niña o el niño son completamente dependientes de un ambiente humano y físico que los ampare y que atienda sus necesidades físicas y emocionales de manera apropiada. Tanto la carencia como la precariedad de estas condiciones acarrear, en cierto grado, consecuencias para su salud física y mental. Por esta razón, la salud física y la salud psíquica de una niña o un niño pequeños no se pueden considerar por separado. El cuerpo y la psique están íntimamente relacionados, influenciándose mutuamente. La separación que se suele hacer, ya sea por tradición del ejercicio profesional sectorizado, o por razones didácticas de su estudio, no corresponde a la experiencia que viven la niña y el niño, particularmente, durante la primera infancia. Cuando el entorno inicial es desfavorable, hacen acto de presencia riesgos para un desarrollo armonioso. Eso los puede convertir, para el resto de su vida, en una niña o un niño vulnerables a problemas físicos, sociales, emocionales y cognitivos.

Por estos motivos, los diferentes sectores de atención, incluso aquellos especializados, no

⁵² *Consolidação das Leis do Trabalho*. Se trata de la legislación laboral vigente en Brasil.

deberían tener objetivos estancos. He aquí la razón por la que el PNPI propone que las acciones de salud mental sean transversales, que se lleven a efecto en todos los niveles de atención ya desde la salud básica, lo que incluye la atención prenatal, el parto y el puerperio, así como el acompañamiento del desarrollo de la niña y el niño tanto en la atención básica como en los servicios especializados.

La precarización de las políticas públicas y el aumento de la pobreza, sin el apoyo de una red de protección social adecuada y efectiva, aumentan los obstáculos ambientales y dificultan la vida de las familias en la interacción con sus hijos e hijas, lo que puede hacer que las niñas y niños se vean expuestos al denominado estrés tóxico, fruto de situaciones que conllevan un sufrimiento grave, frecuente o prolongado, en el que las niñas y niños no cuentan con el apoyo adecuado de la madre, del padre o de cuidadores⁵³. Hay estudios que indican que el estrés tóxico puede tener un impacto en la estructura cerebral y aumentar el riesgo de padecer enfermedades crónicas relacionadas con el estrés. Inclusive, existen claras constataciones⁵⁴ de que la pobreza y las condiciones que frecuentemente están asociadas a ella, tales como vivienda precaria, polución y ausencia de saneamiento y agua limpia, deficiente nutrición, desempleo y violencia, provocan estrés tóxico, dado que afectan las interacciones, las conexiones y la formación del cerebro. Por este motivo, las políticas públicas enfocadas en el apoyo y en el fortalecimiento familiar son de gran relevancia.

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) presentó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en los que propuso una nueva agenda de compromisos relativos al desarrollo sustentable y a la mejora de las condiciones de vida de todas las personas de aquí a

2030⁵⁵. El capítulo de este Plan *Objetivos de Desarrollo Sostenible para y con las Niñas y Niños* relaciona las metas de los ODS, referentes al objetivo Salud y Bienestar, que Brasil debe lograr hasta el 2030.

2. Panorama actual

2.1. De la situación de salud de la primera infancia

La mortalidad infantil es considerada un importante indicador de las condiciones de vida y de salud de una población⁵⁶. Según los datos del Ministerio de Salud, la tasa de mortalidad infantil en Brasil registró una reducción del 16,7 % durante el período entre 2010 y 2015 (de 16,0 a 13,3 muertes de niñas o niños menores de un año de edad por cada 1000 nacidos vivos). Sin embargo, tras 26 años de reducciones, la tasa de mortalidad infantil se incrementó, del año 2015 al 2016, en un 4,8 % (elevándose a 14,0 muertes por cada 1000 nacidos vivos)⁵⁷. Ese mismo año de 2016, también registró un aumento, de la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años: 16,4 fallecimientos por cada 1000 nacidos vivos, lo que representa un aumento de un 3,2 % respecto al año anterior⁵⁸.

Los escenarios de crisis económica conjugados con políticas de austeridad financiera suelen reflejarse negativamente en la mortalidad

⁵³ *Childhood Neglect Erodes the Brain*. Disponible en: <<https://www.sciencemag.org/news/2015/01/childhood-neglect-erodes-brain>>. Fecha de acceso: 5 de marzo de 2020.

⁵⁴ SHONKOFF, Jack P. *How Poverty Affects the Brain*. 2016. Disponible en: <<https://developingchild.harvard.edu/media-coverage/how-poverty-affects-the-brain/>>. Fecha de acceso: 5 de marzo de 2020.

⁵⁵ Disponible en: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Fecha de acceso: 28 de abril de 2020.

⁵⁶ DUARTE, C. M. R. *Reflexos das Políticas de Saúde sobre as Tendências da Mortalidade Infantil no Brasil: Revisão da literatura sobre a última década*. Cad. Saúde Pública 2007; 23:1511-28

⁵⁷ Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/07/com-zika-e-crise-no-pais-mortalidade-infantil-sobe-pela-1a-vez-em-26-anos.shtml?utm_campaign=anexo&utm_source=anexo>. Fecha de acceso: 10 de julio de 2018.

⁵⁸ Saúde Brasil. Disponible en: <<http://svs.aids.gov.br/dantps/centrais-de-conteudos/publicacoes/saude-brasil/saude-brasil-2018-analise-situacao-saude-doencas-agrivos-cronicos-desafios-pespectivas.pdf>> y en <<https://portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/setembro/13/Oficina-mortalidade-materna-e-infantil-CIT-MESA-Ana-Nogales.pdf>>.



infantil. Una investigación indica que la política de austeridad vigente, que impone límites a la inversión social por medio del Nuevo Régimen Fiscal, instaurado por la Enmienda Constitucional n.º 95, de 2016, elevará la mortalidad infantil en un 8,6 %, en 2030, dado que, sin el techo de gasto que limita los programas sociales durante los próximos 12 años, se lograrían evitar 124 000 hospitalizaciones y 20 000 muertes de niñas y niños de menos de cinco años⁵⁹. El derecho a la salud exige que se considere la necesidad de financiar adecuadamente las políticas públicas del sector.

Otra cuestión grave es la mortalidad de niños durante la primera semana de vida (mortalidad neonatal temprana, muy relacionada con la prematuridad) y la mortalidad de bebés hijas e hijos de madres adolescentes.

En 2016, las principales causas de muerte durante el primer año de vida estaban relacionadas con: (a) las complicaciones neonatales en partos prematuros (25 %); (b) las anomalías congénitas (24 %); (c) la encefalopatía neonatal debida a la deficiencia de oxígeno y otros traumas durante el nacimiento (15 %); (d) otros trastornos del período neonatal (15 %); y (e) la septicemia neonatal y otras infecciones neonatales (12 %). Estas cinco primeras causas fueron responsables del 91 % de los fallecimientos de niñas y niños menores de un año⁶⁰.

La violencia contra las niñas y niños es otra dimensión de las agresiones a la salud: durante el periodo entre 2011 y 2017, se notificaron, en el País, 219 717 casos de violencia contra niñas y niños entre 0 y 9 años. Esto significa, un promedio de 86 casos por día. De este total, el 26,4 % correspondió a casos de violencia sexual, la mayoría de ellos contra menores de cinco años (n = 29 686). Las niñas fueron las mayores víctimas de la violencia sexual notificada para esta misma franja etaria entre 0 y 5

años de edad (n = 24 592)⁶¹.

En lo que respecta a la cobertura de vacunación en Brasil, desde 2015 presenta una tendencia de reducción. El sarampión, una de las enfermedades controladas hasta esa fecha gracias a la vacunación, volvió a niveles preocupantes.

A pesar de los avances en el panorama nacional, las desigualdades regionales causan preocupación, pues expresan crueles faltas de equidad, en especial, las referentes a las poblaciones perjudicadas por la pobreza y por la exclusión social, como es el caso de las personas que residen en las calles, de los afrodescendientes, de los indígenas, de las comunidades *ribeirinhas*⁶², de los *quilombolas*, así como de las familias, niñas y niños pertenecientes a pueblos y comunidades tradicionales.

Las regiones Norte y Nordeste presentaron un aumento significativo de fallecimientos infantiles en 2015 y 2016: del 5,0 % y del 1,6 % respectivamente. En dichas regiones, así como también en el Sudeste, durante ese mismo período, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años se incrementó: en un 3,8 %, un 5,6 % y un 1,8 % respectivamente⁶³. Es posible observar, en varias de estas situaciones, que es necesario ir más allá de las políticas universales y adoptar prácticas de atención a las necesidades específicas de los diferentes grupos sociales.

Otro problema que no cuenta con una atención especial es la mortalidad materna. Este fue el único Objetivo del Desarrollo del Milenio (ODM) que Brasil no logró cumplir⁶⁴. A pesar que la tasa tendría que haber disminuido hasta 33 casos por cada 100 000 en 2015, solo se redujo a 62 y volvió a aumentar hasta 64 en 2016. Las Regiones Norte y Nordeste registran las tasas más altas (84,5 y 78

⁵⁹ *Child Morbidity and Mortality Associated with Alternative Policy Responses to the Economic Crisis in Brazil: A nationwide microsimulation study*. Disponible en: <<https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1002570>>. Fecha de acceso: 28 de abril de 2020.

⁶⁰ *Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) 2013. IBGE*. Disponible en: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁶¹ Disponible en: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sim/cnv/inf10uf.def>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁶² Habitantes tradicionales de las márgenes de los ríos, en áreas distantes de los centros urbanos.

⁶³ Disponible en: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁶⁴ La meta era reducir en un 75 % las muertes maternas, en 2015.

respectivamente), y en Amapá llega a 141,7. El Sur y el Sudeste presentan las más bajas: 44,2 y 55,8 respectivamente. Entre las muertes maternas, cerca del 92 % se produce por causas evitables: ocurren, principalmente, por hipertensión, hemorragias o infecciones y abortos provocados. A este respecto, el color y la etnia son factores de discriminación una vez más, dado que la mayor parte de las muertes maternas, en Brasil, corresponden a mujeres negras de entre 15 y 29 años.

Con el objeto de lograr la meta de los Objetivos del Desarrollo Sustentable, Brasil se propuso reducir la mortalidad materna hasta 20 por cada 100 000 nacidos vivos en 2030; sin embargo, a la vista del actual escenario, se resolvió alterar esta meta a 30 por cada 100 000 nacidos vivos.

La estrategia Red Cigüeña⁶⁵, creada por el Gobierno Federal en 2011, hace un seguimiento de la mujer desde la concepción, durante la asistencia prenatal (atención básica), hasta el parto y el puerperio, así como de la niña o del niño, en su desarrollo y crecimiento, hasta cumplir dos años de vida. La estrategia ofrece la realización del test rápido de embarazo y de detección de la sífilis y del VIH/sida, ofrece recursos para la ampliación de los exámenes prenatales, para la ampliación y habilitación de lechos en Unidades de Cuidados Intensivos (UTI) para adultos, en Unidades de Cuidados Intermediarios (UCI) y en UTI neonatales, de lechos para gestantes de alto riesgo, así como para la adecuación del ambiente de las maternidades y la construcción y el costeo de Centros de Parto Normal y Casas de Gestantes, Bebés y Parturientas.

En lo referente a la alimentación, la incorporación precoz de alimentos ultraprocesados está provocando consecuencias nefastas para la salud de las niñas y niños. Según datos del estudio Encuesta Nacional de Salud realizado en 2013, el 60,8 % de las niñas y niños brasileños menores de 2 años ya comió galletas saladas, biscochos o queque y un 37,4 % ya tomó gaseo-

sas o jugos artificiales⁶⁶.

Un área relativamente reciente de la atención de la salud de la niña y el niño en Brasil es la odontología para bebés y la odontoeducación. Los primeros programas odontológicos dirigidos a los bebés se crearon a mediados de la década del 70 del siglo pasado, en Japón⁶⁷ y en Inglaterra⁶⁸. En Brasil, tuvieron inicio en la Universidad Estadual de Londrina (Paraná), en el año de 1980⁶⁹.

Según el Ministerio de Salud, *la salud bucal de la población se refleja en la salud integral y en la calidad de vida de toda la sociedad*⁷⁰. En este sentido, es válida la máxima de que la salud integral de la niña y el niño empieza por la boca. Además, la educación tiene un lugar propio y de enorme importancia para la salud bucal, la cual va mucho más allá de los cuidados higiénicos para evitar las caries o disminuir el grado de la enfermedad.

Las caries dentales son una enfermedad que va de la mano de la especie humana desde la prehistoria y, a pesar de que se puede prevenir, aún representa un gran problema de salud pública. Datos recientes muestran que la enfermedad afecta a aproximadamente a 2400 millones de personas alrededor del mundo y que cerca de 621 millones de niñas y niños viven con problemas de caries en los dientes primarios que no tienen tratamiento⁷¹.

La última recopilación de datos de salud bucal en

⁶⁶ Disponible en: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁶⁷ Información sobre cuidados odontológicos para las madres de niñas y niños de 4 meses o más, atendidas en el servicio público de salud.

⁶⁸ Los padres de niñas y niños que estudiaban en centros de educación preescolar de Londres empezaron a recibir educación odontológica, mientras que sus hijas e hijos, alumnos de estos centros, recibían acciones preventivas de profesionales.

⁶⁹ WALTER, L. R. F.; FERELLE, A.; ISSAO, M. *Odontología para o Bebê: Odontopediatria do nascimento aos 3 anos*. São Paulo: Artes Médicas, 1997. Cap.1, p.1-5.

⁷⁰ Disponible en: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94074.pdf>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁷¹ KASSEBAUM, N. J.; BARNABÉ, E.; DAHIYA, M.; BHANDARI, B.; MURRAY, C. L. J.; MARCENES, W. *Global Burden of Untreated Caries: A systematic review and metaregression*. J. Dent. Res. 2015; 94:650-8.

⁶⁵ Rede Cegonha.



Brasil mostró que la prevalencia de las lesiones de caries no tratadas en niñas y niños de 5 años de edad es del 48,2 %, es decir, prácticamente la mitad de las niñas y niños brasileños presenta, ya en la primera infancia, al menos un diente cariado y, lo que es peor, sin tratamiento⁷².

Una vez dado por sentado lo que se afirma en la parte inicial de este Plan: [...] *la forma como se mira, se escucha y se atiende a la niña o al niño expresa el valor que se les concede, el respeto que se les tiene, la solidaridad y el compromiso que se asume con ellos; también el reconocimiento, de que la niña o el niño captan el mensaje de esos sentimientos y valores a través de la manera como son tratados por los adultos*, se puede afirmar que la relación de la niña y el niño con el odontopediatra y con los padres, así como las conversaciones en el entorno social son cruciales para la formación de la autoimagen, de conceptos y de comportamientos referentes a su boca y a sus dientes.

Un lenguaje distorsionado puede inducir al miedo, causar pavor sobre los procesos que tienen lugar en la boca con los dientes. Ciertas expresiones tanto sobre la boca y las caries como sobre los odontopediatras y sus ayudantes, que aún son predominantes en muchas familias y escuelas, ya no se corresponden más con la visión actual de la niña y el niño como ser integral⁷³.

La odontoeducación intenta aconsejar el uso de un lenguaje adecuado, desde la más tierna edad, sobre lo que son las caries dentales y cómo se producen. La odontopediatría pretende una relación significativa entre el dentista y la niña o el niño que confían su salud bucal a este profesional. El diálogo respetuoso entre los saberes, experiencias y mundos diferentes del pediatra y de la niña o el niño genera la necesaria confianza y el aprendizaje de las niñas y niños sobre la salud integral. En resumen,

al sentarse en la silla del dentista, el niño lleva consigo toda su historia, repleta de experiencias positivas o negativas.

2.2. De las políticas públicas de salud para la primera infancia

En el estado actual de las políticas dirigidas a la primera infancia en Brasil, hay varias acciones en marcha que el PNPI considera relevantes, dada la complementariedad y su integración en el día a día de los servicios:

(A) la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño y la promoción de la lactancia materna y de la alimentación complementaria saludable⁷⁴ como eje estratégico;

(B) la Estrategia Salud de la Familia (ESF)⁷⁵;

(C) el Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS)⁷⁶;

(D) la Política Nacional de Reducción de la Morbimortalidad por Accidentes y Violencias⁷⁷;

(E) la Estrategia Brasileñitas y Brasileñitos Saludables (EBBS)⁷⁸;

(F) el Programa Salud en la Escuela (PSE)⁷⁹;

(G) la Estrategia Nacional para Promoción de la Lactancia Materna y la Alimentación

⁷⁴ Decreto Ministerial n.º 1130, del 5 de agosto de 2015. Instituye la *Política Nacional de Atención Integral à Saúde da Criança (PNAISC)* en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS).

⁷⁵ *Estratégia Saúde da Família*.

⁷⁶ *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*.

⁷⁷ *Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências*.

⁷⁸ *Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis*.

⁷⁹ *Programa Saúde na Escola*.

⁷² SB Brasil 2010. *Pesquisa Nacional de Saúde Bucal*. Ministério da Saúde, Brasília (DF), 2012. Disponible en: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pesquisa_nacional_saude_bucal.pdf>. Fecha de acceso: 6 de abril de 2020.

⁷³ BARBOSA, Clarice G. *Odontoeducação: uma abordagem multidisciplinar*. Florianópolis. Dissertação de Mestrado em Mídia e Conhecimento. Faculdade de Engenharia de Produção da UFSC, 2000

Complementaria Saludable⁸⁰ en el Sistema Único de Salud (SUS)⁸¹;

(H) la Estrategia Amamenta y Alimenta Brasil (EAAB)⁸²;

(I) la Libreta del Niño;

(J) la Unidad Neonatal en el ámbito del SUS;

(K) la Iniciativa Hospital Amigo del Niño (IHAC)⁸³;

(L) la Red Cigüeña;

(M) la Estrategia Prenatal del Compañero⁸⁴; y

(N) las acciones de Salud del Adolescente enfocadas en la salud y en los derechos sexuales y reproductivos.

La Estrategia Brasileñitas y Brasileñitos Saludables (EBBS) fue desarrollada por el Ministerio de Salud en 2007, en el ámbito del Plan Más Salud⁸⁵, con el objetivo de contribuir a la formulación y a la implantación de una Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño (PNAISC). La EBBS viene trabajando con este objetivo, en la iniciativa establecida entre el Ministerio de la Salud (Coordinación de Salud del Niño y de Lactancia Materna⁸⁶) y la Fundación Oswaldo Cruz (Instituto Nacional de Salud de la Mujer, del Niño y del Adolescente Fernandes Figueira – Fiocruz/IFF⁸⁷).

Posteriormente, la EBBS se dedicó a la formulación e implantación de la Estrategia de

Atención Integral a los Niños con Síndrome Congénito por el Virus del Zika (SCZV)⁸⁸ y STORCH (sífilis, toxoplasmosis, rubeola, citomegalovirus, herpes simple), así como a sus familias, y realizó la capacitación de profesionales y gestores de este campo ampliado de cuidados, en donde se incluyen las áreas de Educación y de Asistencia Social.

Tras el proyecto piloto realizado en Río de Janeiro, el trabajo se amplió a seis estados del Nordeste. La Libreta de Salud del Niño y la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) fueron los principales instrumentos utilizados, además de la sensibilización de profesionales y familiares, de visitas técnicas y domiciliarias, con producción de genogramas y ecomapas que facilitaban el perfeccionamiento de las Líneas de Cuidado y de las Redes de Atención. Dentro de este proceso se desarrollaron los planes de acción para la Atención Integral a la Salud del Niño con SCZV y STORCH y de sus familias (⁸⁹).

El concepto de ambiente facilitador para la vida fue adoptado como principio orientador de la EBBS y, posteriormente, también de la PNAISC. En él se añaden los aspectos afectivos y emocionales que hacen que la interacción entre la salud mental y sus determinantes sociales, tanto en las niñas y niños como en sus cuidadores, sean indisociables para la producción de salud. Señala la necesidad de acciones de sensibilización de los diferentes actores sociales sobre la importancia de las intervenciones biopsicosociales y de producción de ciudadanía, en vez de un enfoque en dispositivos tecnológicos de alta complejidad

⁸⁰ *Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS.*

⁸¹ *Sistema Único de Saúde.*

⁸² *Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil.*

⁸³ *Iniciativa Hospital Amigo da Criança.*

⁸⁴ *Estratégia Pré-Natal do Parceiro.*

⁸⁵ *Plano Mais Saúde.* Formalizado mediante el Decreto Ministerial MS/GM n.º 2395, del 7 de octubre de 2009.

⁸⁶ *Coordenação de Saúde da Criança e Aleitamento Materno.*

⁸⁷ Fundação Oswaldo Cruz (Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira – Fiocruz/IFF).

⁸⁸ *Estratégia de Atenção Integral às Crianças com Síndrome Congénita do Zika Vírus.*

⁸⁹ Tanto los diez años de la EBBS, en esta iniciativa conjunta con el Ministerio de Salud, como la síntesis de las publicaciones sobre las acciones realizadas en los territorios durante este período, y, también, la metodología utilizada en cada etapa, están disponibles para su consulta en: <<https://mail.google.com/mail/u/0?ui=2&ik=032363abb1&attid=0.1&permmmsgid=msg-a:r3853594732585087215&th=1700cd9f32731877&view=att&disp=safe&realattid=1700cd8aced506baff71>>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

como garantía de una buena salud⁹⁰.

La PNAISC está organizada en siete Ejes Estratégicos:

I – Atención Humanizada y Calificada a la Gestación, al Parto, al Nacimiento y al Recién Nacido.

II – Lactancia Materna y Alimentación Complementaria Saludable.

III – Promoción y Acompañamiento del Crecimiento y del Desarrollo Integral.

IV – Atención Integral a Niños con Enfermedades Prevalentes en la Infancia y con Afecciones Crónicas.

V – Atención Integral al Niño en Situación de Violencias, Prevención de Accidentes y Promoción de la Cultura de la Paz.

VI – Atención a la Salud de Niños en Situación de Discapacidad o en Situaciones Específicas y de Vulnerabilidad.

VII – Vigilancia y Prevención del Fallecimiento Infantil, Fetal y Materno.

Esos ejes *tienen por finalidad orientar y calificar las acciones y los servicios de salud de la niña y el niño en territorio nacional, considerando los determinantes sociales y condicionantes para garantizar el derecho a la vida y a la salud, con el objeto de materializar medidas que permitan el nacimiento y el pleno desarrollo en la infancia, de forma saludable y armoniosa, así como la reducción de las vulnerabilidades y de los riesgos de padecer una enfermedad y otras afecciones, la prevención de las enfermedades crónicas durante la vida adulta y de la muerte prematura*

*de niñas y niños*⁹¹.

La planificación de los ejes estratégicos contempla las principales cuestiones que influyen en la salud de la niña y el niño, lo que incluye acciones y estrategias para la promoción de la salud, la prevención de enfermedades y afecciones de la salud, acciones de atención integral y de rehabilitación, desde la gestación hasta el nacimiento, sobre la base de los indicadores de mortalidad y de morbilidad infantil y de niños menores de 5 años, con el objeto de atender las particularidades del proceso salud-enfermedad durante las diversas fases de la vida de la niña y el niño.

La PNAISC, al igual que el PNPI, considera que *las niñas y niños necesitan un ambiente favorable para su crecimiento y maduración, que permita, en conjunto con su potencial genético, el desarrollo pleno de sus capacidades y habilidades motoras, cognitivas y socioafectivas*⁹². Además, la PNAISC sigue los siguientes principios, los cuales convergen con el PNPI:

1. Derecho a la vida y a la salud.
2. Prioridad absoluta de la niña y el niño.
3. Acceso universal a la salud.
4. Plenitud del cuidado.
5. Equidad en salud.
6. Ambiente facilitador para la vida.
7. Humanización de la atención.
8. Gestión participativa y control social.

Asimismo, destaca la similitud de las *Acciones Propositivas – Niñas y Niños con Salud* del PNPI, propuestas en 2010, y de las directrices de la PNAISC, las cuales se deben observar en la elaboración de los planes, programas, proyectos y acciones de salud enfocadas en la niña y el niño:

1. Gestión interfederativa de las acciones de salud de la niña y el niño.

⁹⁰ PENELLO, Liliane Mendes (org). *Estratégia Brasileira e Brasileirinhos Saudáveis: A contribuição da Estratégia Brasileira e Brasileirinhos Saudáveis para a construção de uma Política de Atenção Integral à Saúde da Criança*. FIOCRUZ. Rio de Janeiro: Instituto Fernandes Figueira, 2013.

⁹¹ Decreto Ministerial n.º 1130, del 5 de agosto de 2015, que instituye la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño (PNAISC), en el ámbito del Sistema Único de Salud. Disponible en: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/saudelegis/gm/2015/prt1130_05_08_2015.html>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

⁹² *Op. cit.*

2. Organización de las acciones y de los servicios en la red de atención.
3. Promoción de la salud.
4. Fomento de la autonomía del cuidado y de la corresponsabilidad de la familia.
5. Cualificación de los profesionales del SUS.
6. Planificación y desarrollo de acciones.
7. Incentivo a la investigación y a la producción de conocimiento.
8. Monitoreo y evaluación.
9. Intersectorialidad.

La PNAISC preconiza la importancia de la producción de salud vinculada a la calidad y al disfrute creativo de la vida, la cual tiene lugar en articulación con el crecimiento y el desarrollo sustentable del país. Se trata de una visión innovadora de la política pública relativa a la interacción entre los momentos iniciales de la vida —en la que destaca el cuidado y el vínculo del bebé con la madre, el padre o el cuidador—, a los patrones de crecimiento y desarrollo, que van tomando forma en la interrelación que hace aflorar los recursos individuales, genéticos, y a las ofertas del entorno físico, emocional y social.

Este Plan destaca algunas de esas acciones, a cuyo respecto hace algunas sugerencias y recomendaciones:

- (A) Humanización de las maternidades y mejora en la calidad de la atención prenatal, especialmente a las mujeres en situación de vulnerabilidad, como las que están sujetas a medidas de privación de libertad.
- (B) Calificación de profesionales para urgencias y emergencias obstétricas.
- (C) Expansión de acciones de planificación reproductiva.
- (D) Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna.
- (E) Mejora de la atención al recién nacido.
- (F) Implementación y monitoreo de la Política de Atención Integral a la Salud del

Niño⁹³, con una amplia distribución de la Libreta del Niño y el consecuente monitoreo del crecimiento y desarrollo infantil.

(G) Investigación del fallecimiento infantil para el enfrentamiento racional de sus determinantes y condicionantes.

(H) Monitoreo de las acciones del Programa Nacional de Inmunización⁹⁴.

(I) Implementación y monitoreo de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición⁹⁵, con control de las carencias nutricionales, adición de micronutrientes a la dieta infantil y promoción de la alimentación saludable en la infancia.

(J) Prevención de accidentes, maltratos y de toda forma de violencia en la infancia.

La directriz de la intersectorialidad en las políticas y en las acciones gubernamentales en el ámbito federal encontró eco en el Programa Brasil Cariñoso⁹⁶, creado en 2012, que articuló los Ministerios de Salud, de Educación y de Asistencia Social en la planificación y en las acciones enfocadas en las niñas y niños de 0 a 6 años pertenecientes a familias en situación vulnerable a causa de la pobreza —las del Programa Ayuda Familia—. El programa consiste en una cesta de servicios de educación infantil, suplementos alimentarios y nutricionales, así como acciones del Programa Salud en la Escuela (PSE) para las niñas y niños que se matriculen en jardines de infancia o centros de educación preescolar, tanto públicos como otros con convenio con el municipio. La complementación del Fundeb por cada nueva matrícula, consistente en un 50 % del valor por alumno/año, funcionaría como un incentivo financiero para los municipios (para que hagan una búsqueda activa de esas niñas y niños), quienes también

⁹³ *Política de Atenção Integral à Saúde da Criança.*

⁹⁴ *Programa Nacional de Imunização.*

⁹⁵ *Política Nacional de Alimentação e Nutrição.*

⁹⁶ *Programa Brasil Cariñoso.* Ley n.º 12722, de 2012. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm>. Fecha de acceso: 28 de abril de 2020.



serían beneficiados con un aumento del 60 % de la cuantía transferida para la alimentación escolar y la complementación vitamínica. El programa continúa existiendo, aunque durante los últimos años no recibió más recursos y sus actividades están interrumpidas.

3. Recomendaciones

3.1. Atención prenatal

1. Fortalecer la capacidad técnica, el tratamiento y la calidad de la atención de los servicios de salud y de educación dirigidos a las gestantes, a sus compañeros y a sus familias.
2. Garantizar la realización de siete o más consultas para la gestante, incluyendo la realización de la prueba de VIH/sida, así como otros análisis de laboratorio.
3. Adoptar la Estrategia Prenatal del Compañero⁹⁷ en la Atención Básica, para acercar a los hombres a las esferas del cuidado y del afecto. Durante el período prenatal, es fundamental el apoyo del padre a la futura madre y a su bebé, además del soporte de otros miembros de la familia. La paternidad conlleva profundos cambios en el papel familiar y social del hombre, con repercusiones, que a veces dejan marcas, en su estado psicológico y en su relación con la compañera. La atención al futuro padre, que los servicios de atención prenatal consideran secundaria con frecuencia y de forma errónea, debe ser incluida en los programas públicos de salud.
4. Garantizar la protección contra el tétanos neonatal, por medio de la inmunización de las gestantes.
5. Informar sobre la importancia de la lactancia materna exclusiva hasta el sexto mes de vida.
6. Preparar a la gestante y a su compañero para el parto, la maternidad y la paternidad, poniendo más énfasis en el apoyo psicológico.
7. Crear estrategias y acciones interdisciplinarias en la atención prenatal, con el objetivo de configurar mejor el universo psicosocial de la madre y de su red de apoyo, con especial atención a la embarazada con síntomas de depresión, a la madre adolescente, a la gestante víctima de violencia y a la embarazada que comunique su intención de entregar al bebé en adopción.
8. Garantizar el acceso de hombres y mujeres, incluso los adolescentes, a métodos anticonceptivos, a la planificación familiar y a las acciones educativas enfocadas en la salud y en los derechos sexuales y reproductivos.
9. Garantizar una atención especial a las adolescentes, a las mujeres gestantes y a las madres en situación de vulnerabilidad, especialmente, a las que están sujetas a medidas de privación de libertad, a las que sufren violencia y a las que viven en situación de itinerantes.
10. Incentivar a las embarazadas a que registren documentalmente un plan del parto. Calificar los servicios y a los profesionales de salud para que ayuden a las gestantes en la preparación del plan de parto y en la aceptación de ese documento de las parturientas.
11. Realizar actividades educativas con metodologías participativas que aborden la gestación, el parto, el puerperio, los cuidados con el bebé, la lactancia materna, las inmunizaciones y otros temas relevantes.

3.2. Atención obstétrica y neonatal humanizada

1. Organizar el acceso, adecuar la oferta de servicios y fortalecer la Red Hospitalaria, incluyendo la expansión y habilitación de

⁹⁷ Estrategia prenatal de la pareja

hospitales de referencia para las gestantes y los recién nacidos de riesgo.

2. Garantizar asistencia adecuada en las maternidades a la hora del parto, evitando contratiempos que hagan que la embarazada tenga que recorrer un viacrucis en la búsqueda de una plaza.
3. Garantizar, cuando así sea necesario, la realización, el mismo día del parto, de la prueba rápida de VIH/sida.
4. Apoyar la articulación entre el equipo de referencia y el servicio de salud donde tendrá lugar el parto, haciendo que ambos equipos participen tanto en el prenatal como en los cuidados durante el puerperio, así como en la realización conjunta del alta médica.
5. Garantizar, antes del alta médica, el establecimiento de la consulta de puericultura y de puerperio o el desplazamiento de un profesional, en especial de Atención Básica, hasta la residencia de la parturienta y del recién nacido, con el objeto de reducir los riesgos de mortalidad neonatal.
6. Garantizar el derecho a la presencia del acompañante durante el trabajo de parto, así como durante el parto y el posparto, en conformidad con la Ley n.º 1108, de 2005, y la Ley n.º 13257, de 2016, además del alojamiento conjunto, inclusive, en la red privada.
7. Preparar los servicios de salud para que admitan la presencia de hombres durante el preparto, el parto y el posparto, adecuando baños, cortinas y otras estrategias que protejan la privacidad de las mujeres.
8. Apoyar el parto normal o natural seguro. Este Plan recomienda, como acción estratégica del Pacto Nacional por la Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal⁹⁸, la disminución de los índices de cesáreas innecesarias.

9. Garantizar el contacto piel a piel, la lactancia materna desde el primer instante y el alojamiento conjunto.
10. Garantizar la presencia de un pediatra formado en reanimación neonatal en todos los partos institucionales.
11. Adecuar la asistencia al parto domiciliario y ponerla al cuidado del equipo de Atención Básica de Salud. Capacitar a comadronas tradicionales y doulas en las regiones en las que sea necesario y desarrollar criterios simples de identificación de riesgos, para permitir trasladar a tiempo a un lugar que disponga de más medios para la atención perinatal.
12. Planificar y llevar a cabo programas de preparación, dirigidos a los padres, con el objeto de favorecer una paternidad activa y cuidadosa.
13. Ampliar el número de unidades de Hospital Amigo del Niño y conceder en las mismas la debida atención al vínculo entre la madre/el padre y el bebé, así como estimular la participación del padre en la atención neonatal.
14. Adoptar estrategias para la prevención de la violencia obstétrica⁹⁹ e incluso de la violencia obstétrica étnica¹⁰⁰.

⁹⁹ De acuerdo con la definición que hace la Ley argentina n.º 26485, de 2009, la cual caracterizó de forma pionera la violencia obstétrica, ella se caracteriza por ser la que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres.

¹⁰⁰ La Red Global de Mujeres por los Derechos Reproductivos (Women's Global Network for Reproductive Rights) esclarece que la violencia institucional y la violencia contra la mujer durante el embarazo, el parto y el posparto o la violencia obstétrica pueden manifestarse: (a) en la denegación de tratamiento durante el parto; (b) en humillaciones verbales; (c) en la desconsideración de las necesidades y dolores de la mujer; (d) en prácticas invasivas; (e) en la violencia física; (f) en el uso innecesario de medicamentos; (g) en intervenciones médicas forzadas y obligadas; (h) en la retención en las instalaciones por falta de pago; e (i) en la deshumanización o en el tratamiento grosero. También se puede manifestar en la discriminación por razones de raza, origen étnico o económicas, de edad, por ser portador del virus de inmunodeficiencia humana o por falta de conformidad de género, entre otras.

⁹⁸ Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal



15. Garantizar, ya desde el último trimestre del embarazo, la vinculación al establecimiento en el que se realizará el parto, garantizando el derecho de elección de la mujer, según lo determina el art. 8.º, § 2.º, del Estatuto del Niño y el Adolescente, en la redacción dada por el art. 19 de la Ley n.º 13257, de 2016.
16. Desarrollar trabajos de colaboración con los equipos profesionales de las maternidades, promoviendo la protección en red de las embarazadas, estimulando los apoyos familiares y comunitarios, especialmente el de las familias más vulnerables, con el objeto de prevenir la separación de bebés de sus familias de origen, con el *alta protegida*¹⁰¹.

3.3. Lactancia materna y alimentación infantil

El amamantamiento tiene una especial importancia, dado que es capaz de reducir la mortalidad infantil, evitar diarreas, infecciones respiratorias, alergias, la hipertensión, el colesterol alto y la diabetes, además de reducir las posibilidades de obesidad, favorecer el desarrollo cognitivo y facilitar la formación de vínculos afectivos¹⁰². Precisamente por el hecho de ser esencial para el desarrollo infantil y favorecer la salud materna, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) recomiendan la lactancia exclusiva durante los primeros 6 meses de vida, a la que debe proseguir la introducción de una alimentación complementaria saludable, aunque sin interrumpir el amamantamiento, como mínimo, hasta los 2 años

¹⁰¹ Para más información sobre el concepto de *alta protegida*, consúltese el documento *Linha de Cuidado para a Atenção Integral de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências*. Disponible en: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/linha_cuidado_crianças_famílias_violencias.pdf

¹⁰² BRASIL. Ministério da Saúde. *Saúde da Criança: Nutrição Infantil, Aleitamento Materno e Alimentação Complementar*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009, p. 13-18. Disponible en: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/saude_crianca_nutricao_aleitamento_alimentacao.pdf. Fecha de acceso: 5 de marzo de 2020. Véase también: SBP. *A Adolescência e o Aleitamento Materno*. Disponible en: https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/_22265e-DocCient_-_A_Adolesc_e_o_Aleitamento_Materno.pdf. Fecha de acceso: 6 de marzo de 2020.

de edad, según lo establece la Guía Alimentaria para Niños Brasileños Menores de 2 Años, del Ministerio de la Salud¹⁰³.

En atención a esta realidad, el PNPI recomienda:

1. Ampliar la Red Nacional de Bancos de Leche Humana en los hospitales y maternidades que tengan unidades de terapia intensiva o de cuidados intermedios para recién nacidos, así como implantar servicios de recolección en las unidades de salud.
2. Apoyar la implementación de la licencia por maternidad hasta los 6 meses de vida del bebé.
3. Apoyar la alimentación complementaria a la leche materna tras el sexto mes de vida y el cumplimiento de los 10 pasos para una alimentación saludable¹⁰⁴.
4. Garantizar la implantación de salas de apoyo al amamantamiento para la mujer trabajadora.
5. Fortalecer las acciones de fiscalización de la Norma Brasileña de Comercialización de Alimentos para Lactantes y Niños en la Primera Infancia, Tetinas, Chupetes y Biberones (NBCAL)¹⁰⁵.
6. Promover colaboraciones entre servicios de acogida y bancos de leche, para garantizar leche materna para las niñas y niños separados de sus madres al inicio de su vida.

¹⁰³ *Guia Alimentar para Crianças Brasileiras Menores de 2 Anos*. Disponible en: http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_da_crianca_2019.pdf. Fecha de acceso: 28 de mayo de 2020.

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Dez passos para uma alimentação saudável: guia alimentar para crianças menores de dois anos : um guia para o profissional da saúde na atenção básica*. Brasília: MS, 2015, 2ª ed.; 72 p. Disponible en: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_dez_passos_alimentacao_saudavel_2ed.pdf. Fecha de acceso: 20 de mayo de 2021.

¹⁰⁵ *Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeira*.

3.4. Alimentación saludable, combate a la desnutrición y a las anemias carenciales y prevención del sobrepeso y de la obesidad infantil

La desnutrición es una de las formas más inaceptables de violación de derechos, que aún continúa colocando en riesgo la vida de miles de niños y niñas. Para garantizar el derecho humano a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional, el Gobierno brasileño aprobó la puesta en marcha de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)¹⁰⁶, además de adoptar la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño (OMS/Unicef). Esta política se fundamenta en la relevancia de la nutrición durante los primeros meses y años de vida, así como en el papel crucial que juegan las prácticas alimentarias adecuadas para lograr que los individuos disfruten de un excelente estado de salud.

Durante los últimos años, las tasas de desnutrición infantil se redujeron significativamente en Brasil. Sin embargo, la situación todavía es grave, sobre todo la de la desnutrición crónica en las periferias de las grandes ciudades, en el la Región del Semiárido, en la Región Amazónica, así como en comunidades indígenas y *quilombolas* de casi todos los estados.

También es importante monitorear la calidad de los alimentos que ingieren las niñas y niños. Cuando la dieta de la niña o el niño no es equilibrada, corren el riesgo de sufrir la denominada hambre oculta, que consiste en la falta de micronutrientes básicos, cuya carencia puede ocasionar varios problemas de salud.

Durante las últimas décadas, los diversos cambios de comportamiento relacionados con la dieta y con las actividades físicas agravaron la incidencia de la obesidad infantil. Las familias de bajo poder adquisitivo están expuestas al problema, que también tiene relación con la desnutrición en la infancia, pues hay investigaciones que indican que las niñas y niños con

antecedentes de desnutrición corren mayor riesgo de desarrollar obesidad en el futuro.

Otras investigaciones¹⁰⁷ indican la relación entre un vínculo débil entre la madre y el hijo y el estado nutricional de este último: incluso en situaciones de vulnerabilidad social, la desnutrición infantil era menor cuanto mejor cuidaban las madres de sus niñas y niños. Las evidencias refuerzan la necesidad de que todas las acciones incluyan el fortalecimiento de los vínculos afectivos entre la madre y el bebé.

Según datos analizados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), durante el período entre 2002 y 2013, el número de brasileños en situación de subalimentación se redujo en un 82 %, lo que ocasionó la retirada del País del Mapa del Hambre de la Organización de las Naciones Unidas. No obstante, ante el aumento de la pobreza extrema en el País durante los últimos años, existe el riesgo de que el hambre vuelva a alcanzar niveles preocupantes.

Otra constatación es la de que el País está pasando por un proceso de transición nutricional, en el que el problema de la desnutrición energético-proteica cede lugar al de la obesidad resultante de una deficiente nutrición. Los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares (POF) (¹⁰⁸) 2008-2009, consolidados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), presentados oficialmente en 2010, revelan un salto en el número de niñas y niños entre 5 y 9 años con exceso de peso: en 1989, este índice era de un 15 % para los niños, aunque en 2008-2009 se había incrementado hasta el 34,8 %. También se observó un patrón semejante en el caso de las niñas: pasó de un 11,9 %, al final de la década de 1980, al 32 % en 2008-2009.

¹⁰⁶ Decreto n.º 7272, del 25 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm>. Fecha de acceso: 29 de abril de 2020.

¹⁰⁷ 1) NÓBREGA, F. J. *Vínculo Mãe/Filho*. Rio de Janeiro: Revinter; 2005. 2) VIEIRA, V. L.; SOUZA, M. P.; CERVATO-MANCUSO, A. M. *Insegurança Alimentar, Vínculo Mãe-Filho e Desnutrição Infantil em Área de Alta Vulnerabilidade Social*. Rev. Bras. Saúde Mater. Infant., 2010; 10: 199-207. 3) CARVALHAES, Maria Antonieta de Barros Leite; BENÍCIO, Maria Helena D'Aquino. *Malnutrition in the Second Year of Life and Psychosocial Care: A case-control study in an area of Southeast Brazil*. Cad. Saúde Pública, 2006; 22: 2311-8.

¹⁰⁸ *Pesquisa de Orçamentos Familiares*.



En virtud de este panorama, el PNPI propone:

1. Desarrollar acciones enfocadas en la reducción de la desnutrición crónica y de la desnutrición aguda en las áreas de mayor vulnerabilidad.
2. Realizar campañas de información, educación y comunicación para una alimentación adecuada tanto en cantidad como en calidad, promoviendo prácticas alimentarias y estilos de vida saludables.
3. Estimular acciones intersectoriales dirigidas al acceso universal a los alimentos.
4. Consolidar el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN).
5. Garantizar el cumplimiento de la prohibición de publicidad dirigida al público infantil, especialmente, la de alimentos con altos contenidos de azúcares, grasas y sodio.
6. Asegurar un ambiente no obesogénico en las escuelas.

3.5. *Vigilancia de la salud por parte del equipo de Atención Básica*

En esta área, el Plan propone:

1. Calificar y sensibilizar a profesionales y equipos de Atención Básica para una mirada dirigida a la pareja de la madre y el bebé, incluyendo una mirada al padre y al bebé (cuidador-bebé), y contemplando también la mirada integral a la niña y el niño.
2. Intensificar los cuidados al recién nacido y a la parturienta durante la primera semana posterior al parto, período en el que se concentran los fallecimientos, así como desarrollar las siguientes acciones para mejorar la cobertura y reforzar la vinculación de la mujer/madre y del recién nacido a la unidad básica de salud:

(A) Evaluación de la mujer/madre y del recién nacido, con especial atención al estado psicológico de la parturienta y al desarrollo del vínculo entre la madre y el bebé.

(B) Vacunación de la puerpera y del recién nacido.

(C) Prueba de Cribado Neonatal (que comprende la Prueba del Talón, la Prueba de Alteraciones Visuales, la Prueba de Alteraciones Auditivas y la Prueba de Cardiopatías Congénitas).

3. Calificar a los equipos de Atención Básica para la realización de visitas domiciliarias desde la primera semana de vida del bebé, enfocadas en la estimulación para el óptimo desarrollo de la niña o del niño, así como en la atención y el apoyo a niñas y niños con necesidades específicas.
4. Capacitar a los equipos en la atención a las familias de niñas y niños con déficit nutricional y sobrepeso, para la identificación de señales de malos tratos y negligencias, así como para la atención a la niña y al niño en situación de violencia y para la transmisión de información para la prevención de accidentes en la infancia.
5. Facilitar rápidamente servicios de acompañamiento y estimulación de las niñas y niños en situación de discapacidad y/o con retrasos en el desarrollo.

3.6. *Atención a la niña o el niño hospitalizado*

La niña o el niño hospitalizados necesitan la presencia de la madre. La internación es un trastorno en su vida, capaz de provocar una o varias consecuencias, como ansiedad, angustia, inseguridad, agresividad, trastornos emocionales, trastornos del sueño, trastornos del lenguaje, pérdida de peso, depresión, regresión

ón y atraso en el desarrollo¹⁰⁹.

La niña o el niño tienen el derecho de saber por qué están en ese ambiente y el motivo por el que no pueden irse a casa. Es importante hablar con ellos tanto sobre los procedimientos que se realizarán como acerca de qué es lo que se espera de ellos. Omitir estas informaciones representa lo contrario de proteger a la niña o al niño: supone negarles el derecho a saber qué es lo que está sucediéndoles y **qué les** están proponiendo. Ser sujeto también implica serlo en situaciones y ambientes de enfermedad. De esta forma, el niño o la niña se muestran más colaborativos, lo que facilita su recuperación.

No solo la realización de los derechos que constan en el Artículo 31 contribuye a la salud, al bienestar y al desarrollo de los niños, sino que los recursos adecuados para que los niños, cuando están enfermos o en un hospital, disfruten de los derechos que figuran en él, también desempeñan un importante papel que facilita su recuperación.

El ambiente hospitalario, la planta y su cuarto deben ser acogedores. Los dibujos, los objetos familiares y los juguetes logran acortar la distancia entre el hospital y el hogar, los dotan de más vida. Un lugar para jugar y encontrarse con otras niñas y niños ayuda a disminuir el estrés y mantiene su actividad creativa y de aprendizaje. La Ley n.º 11104, de 2005, dispone sobre la obligatoriedad de instalar ludotecas en las unidades de salud que proporcionen atención pediátrica en régimen de hospitalización. La ludoteca hospitalaria¹¹⁰ debe estar bajo la coordinación de profesionales calificados, como educadores, artistas o mediadores de juegos de los hospitales, y es necesario estar atento a las particularidades de la formación requerida para actuar en ambientes de la sanidad.

¹⁰⁹ HENRIQUES, Daniela Cruz; CAÍRES, Fabiana Martins de. *A Criança Hospitalizada: Manual de orientação aos pais*. Sociedade Brasileira de Pediatria. Disponible en: <<https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/a-crianca-hospitalizada-manual-de-orientacao-aos-pais/>>. Fecha de acceso: 5 de marzo de 2020.

¹¹⁰ Véase más sobre esta acción en el capítulo del presente *Plan Del Derecho al Juego de todas las Niñas y Niños cuando Juegan*.

3.7. Acompañamiento del crecimiento y del desarrollo

La Libreta del Niño¹¹¹ es un instrumento importante para la mejora de la calidad de vida infantil, pues permite que los profesionales y la familia hagan un seguimiento del proceso de crecimiento y desarrollo de sus hijas e hijos. Ella también desempeña un papel en la comunicación de los profesionales con las familias, ya que proporciona, entre otros datos, información sobre los derechos de la niña y el niño, el desarrollo esperado, nutrición infantil, además de que pone de manifiesto con rapidez los trastornos que puedan afectar a su salud, a su estado nutricional o a su capacidad mental y social. Asimismo, alerta sobre las vacunas y muestra el cumplimiento o incumplimiento del programa de vacunación individual de la niña o el niño.

La Libreta del Niño también es un elemento fundamental para el registro del progreso del desarrollo infantil y de su proceso de crecimiento (peso, altura y medida del perímetro cefálico), además del historial de inmunizaciones. Además, los profesionales de educación infantil y de asistencia y desarrollo social también pueden hacer uso de ella, lo que contribuye al desarrollo de prácticas integradas de cuidado centradas en las niñas y niños y en sus familias.

Las visitas domiciliarias y el monitoreo de los agentes comunitarios de salud son fundamentales para el rastreo y la intervención precoz de los problemas que se evalúan tanto en la Libreta del Niño como durante las visitas a las comunidades.

Las acciones de carácter preventivo pueden reducir costos derivados de atendimientos de mayor complejidad. Las consultas de puericultura o las otras ocasiones en las que hay contacto con profesionales de salud representan un momento privilegiado para el monitoreo del desarrollo global de las niñas y niños, así como para la detección de posibles riesgos en el cam-

¹¹¹ En este momento, lo que está en uso es la Libreta de Salud del Niño, aunque ya está muy adelantado el proceso de aprobación y distribución de la Libreta del Niño, para su uso a nivel nacional.



po de la salud integral —biopsicosocial—. No obstante, es necesario que los profesionales tengan una adecuada capacitación para esas funciones, inclusive, para la del registro.

Las acciones fundamentales en esta área son:

1. El monitoreo del crecimiento y del desarrollo integral de la salud de todas las niñas y niños, por medio de la Libreta del Niño, la cual deberá estar disponible en todas las unidades básicas de salud, centros de salud, maternidades, hospitales y consultorios médicos.
2. La asistencia a las familias en función de sus necesidades, así como la capacitación y calificación de los cuidadores de niñas y niños de la red social extrafamiliar, para la observación y favorecimiento de la construcción de vínculos afectivos con la madre, con la figura que la sustituya, con el padre, con la familia y con la red social.
3. La identificación de las niñas y niños *con riesgos de desarrollo*, de acuerdo con los parámetros (hitos) que consten en la Libreta del Niño, con el objeto de que su monitoreo se realice más frecuentemente, incluso mediante visitas domiciliarias, con la utilización de estrategias que promuevan y fortalezcan los vínculos y un ambiente familiar acogedor, tal y como prevé la acción 2.
4. La identificación de las niñas y niños con *alteraciones en el desarrollo*, para la evaluación, tomando como referencia a la niña o al niño, de la posible necesidad de intervención y estimulación precoz en una instancia adecuada de la Red de Atención.
5. La incorporación de la atención y cuidados del desarrollo psíquico en los programas de asistencia materno-infantil de salud pública, teniendo en consideración la atención integral de la salud de la niña y el niño.
6. La formación de equipos interdisciplinarios de cuidados a la niña y al niño en las unidades de salud materno-infantil, así como de atención exclusiva a la niña y al niño, en

especial, con la asignación de profesionales de salud mental en los equipos de los Núcleos de Apoyo a la Salud de la Familia (NASF).

7. La capacitación de los profesionales de las unidades de salud, además de otras políticas sociales para el fomento de las prácticas parentales positivas y para la detección y el manejo de los trastornos mentales infantiles.
8. El estímulo a la incorporación de recursos lúdicos en las acciones en todas las Áreas de Cuidados.

3.8. *Control y asistencia*

Las acciones que propone el PNPI son:

1. Expandir la Estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes en la Infancia (AIDPI)¹¹².
2. Capacitar a los profesionales de salud y movilizar a los gestores con el objetivo de reducir la transmisión vertical del VIH/sida, con foco en las Regiones Norte y Nordeste.
3. Prestar apoyo psicosocial a las niñas y niños seropositivos y a sus cuidadores, con derecho a la convivencia familiar y comunitaria y al acceso universal al tratamiento.
4. Reducir la prevalencia de la sífilis congénita, apoyar y explicar a las parejas la detección y el tratamiento de la gestante y de su compañero.
5. Promover la salud auditiva y ocular, con especial atención a los pruebas de cribado.
6. Promover la salud bucal.
7. Fomentar las medidas necesarias para la de-

¹¹² Estratégias de Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância.

tección precoz de enfermedades crónicas graves, como la diabetes tipo 1, en toda la población infantil brasileña.

8. Promover programas públicos de atención médica específica para gestantes, bebés, niñas y niños con diabetes.
9. Fomentar el contacto de la niña o el niño y de su familia con ambientes naturales como medida de salud física y mental.

3.9. Cuidados con las niñas y niños en situación de discapacidad

Las acciones que propone el PNPI son:

1. Promover y realizar estudios e investigaciones con el objetivo de prevenir, detectar e intervenir para tratar lo más rápidamente posible las dificultades del desarrollo.
2. Diseñar, implementar y fortalecer programas intersectoriales de salud integral dirigidos a las niñas y niños en situación de discapacidad, con trastornos del espectro autista y con enfermedades raras, para que sean incluidos en las redes de atención a la salud, mediante la identificación de barreras y de situaciones de vulnerabilidad, con la participación de la familia y de la comunidad.
3. Informar, asesorar y orientar a los padres o tutores sobre las implicaciones médicas, psicológicas, legales y sobre el tratamiento adecuado que necesitan las niñas y niños con retrasos en el desarrollo, tan pronto como sean detectadas.
4. Desarrollar programas de atención integral a la salud para niñas y niños, adaptados a las realidades de las comunidades tradicionales, de las indígenas y de las *quilombolas*.
5. Concentrar esfuerzos de promoción del desarrollo integral de las niñas y niños en áreas de gran vulnerabilidad.
6. Velar por la completa atención que determi-

na el Marco Legal de la Primera Infancia, en su art. 14, § 3.º, con el fin de dotar a las familias de instrumentos relativos a los cuidados integrales de la niña y el niño¹¹³.

7. Intensificar acciones contra el racismo institucional y estructural, con el objeto de garantizar la atención de todas las niñas y niños, independientemente de los aspectos de raza, color y etnia.

3.10. Acciones por la salud bucal

1. Promover un cambio de paradigma en la comunicación con las niñas y niños, para adoptar una comunicación no violenta, tal y como preconiza la odontoeducación.
2. Concienciar a padres, educadores y profesionales del área de la salud sobre la importancia de desmitificar y resignificar los métodos y los procesos relacionados con el logro de una salud bucal satisfactoria en la infancia, con medios más adecuados.
3. Proporcionar a la población infantil el acceso a información sobre cuidados personales y hábitos de higiene bucal, que formen parte de un programa de odontoeducación integrado con las acciones de promoción de la salud.
4. Promover la mejora del índice CPOD¹¹⁴ que se registra en Brasil, haciendo que se aproxime a lo que aconseja la Organización Mundial de la Salud (OMS).
5. En articulación con el área de la Educación y con el Programa Salud en la Escuela, am-

¹¹³ Ley n.º 13257, de 2016, art. 14, § 3.º: *Las gestantes y las familias con niños en la primera infancia deberán recibir orientaciones y formación sobre la maternidad y la paternidad responsable, la lactancia materna, la alimentación complementaria saludable, el crecimiento y el desarrollo infantil integral, la prevención de accidentes y la educación, sin el uso de castigos físicos, en los términos de la Ley n.º 13010, del 26 de junio de 2014, con el propósito de favorecer la formación y la consolidación de vínculos afectivos y estimular el desarrollo integral durante la primera infancia.*

¹¹⁴ El acrónimo CPOD se refiere a los *dientes cariados, perdidos y obturados*.



pliar y adecuar la información sobre salud bucal de la comunidad escolar y en los jardines de infancia.

3.11. Acciones conjuntas e intersectoriales

1. Elaborar y colocar en práctica proyectos para el desarrollo integral de la niña y el niño, incluyendo su desarrollo cognitivo y emocional, con la posibilidad de utilizar los registros de la Libreta del Niño como instrumento para la aproximación y el diálogo entre los sectores.
 2. Implementar procesos de trabajo con los equipos de salud y las áreas del control social que permitan que un equipo profesional de salud haga seguimiento de la niña o del niño desde su nacimiento hasta los 6 años de edad, estableciendo sólidos vínculos terapéuticos y de pertenencia.
 3. Realizar acciones de promoción de salud articuladas con el área de Educación en jardines de infancia y centros de educación preescolar, incluyendo la dimensión de la promoción de la parentalidad y el monitoreo del desarrollo infantil en las acciones del Programa de Salud en la Escuela (PSE).
 4. Fortalecer la articulación entre organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, al respecto de los diferentes programas de estimulación del desarrollo que actúan en diversos sectores del Estado y de la sociedad civil.
 5. Reforzar la necesidad de articulaciones intersectoriales, en especial, en las estrategias relativas a la lactancia materna y al acceso a una alimentación saludable y, también, a la atención a las niñas y niños en situación de discapacidad.
 6. Apoyar el desarrollo de acciones de soporte social del Ministerio de Salud, en articulación con otros ministerios, como el Ministerio de Educación, el Ministerio de
7. Fomentar estrategias para la atención integral a las niñas y niños de poblaciones tradicionales y vulnerables, como indígenas, *quilombolas*, *ribeirinhas*, *caiçaras*¹¹⁵, entre otras, enfocadas en la garantía de sus vidas, con disminución de los indicadores de morbimortalidad (muy superiores a los indicadores del resto de las niñas y niños brasileños), así como con la mejora de sus vidas.
 8. Establecer colaboraciones con servicios de la sociedad civil, como ONG u organizaciones de la sociedad civil de interés público – OSCIP, para la implementación de acciones específicas en situaciones para las que los servicios públicos aún no disponen de los medios necesarios.
 9. Divulgar ampliamente: (a) el Decreto Ministerial del Ministerio de Salud - MS n.º 940, del 28 de abril de 2011, que determina la atención al pueblo gitano/romaní, a los ciudadanos en situación de itinerantes, a los profesionales circenses, a los ciudadanos que viven en vehículos de forma nómada, así como a la población en situación de calle, sin necesidad de comprobar ni el registro ni la residencia; (b) la CE 160/15, de 4 de mayo de 2017, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), *Política sobre*

¹¹⁵ Los *caiçaras* son las comunidades formadas por la mezcla de la contribución étnico-cultural de los indígenas, de los colonizadores portugueses y, en menor grado, de los esclavos africanos. Su forma de vida está basada en actividades de agricultura itinerante, de pequeña pesca, del extractivismo vegetal y de la artesanía. Fuente: INSTITUTO ECOBRASIL. Disponible en: <<http://www.ecobrasil.provisorio.ws/30-restrito/categoria-conceitos/1102-comunidades-tradicionais-caicaras>>.

*Etnicidad y Salud*¹¹⁶; y (c) el Decreto Ministerial n.º 4384, del 28 de diciembre de 2018, del Ministerio de la Salud, que instituyó la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Pueblo Gitano/Romani¹¹⁷.

4. Atención a la salud mental

La niña y el niño, al nacer, son completamente dependientes de la existencia de un entorno humano que los ampare y los atienda de manera apropiada a sus necesidades físicas y emocionales.

El ambiente y los cuidados adecuados al inicio de la vida, ya sean ellos familiares, sociales o profesionales, son los factores más importantes de promoción de la salud mental, entendida esta como resultante de todas las situaciones de vida en las que la niña o el niño participan y que los influyen.

Por consiguiente, el lazo afectivo funciona como el principal puntal del desarrollo humano y como vía fundamental de comunicación. Esto implica que tomemos en consideración el contexto ambiental como un factor que potencia y facilita la vida, el desarrollo y la constitución de un sujeto. Un bebé nace con una potencia de vida que, junto con los procesos de maduración y su equipamiento neurofisiológico, podrá encontrar un contexto ambiental favorecedor —la madre y su entorno—, lo que hará que construya una trayectoria única.

Comprender y ser receptivo a la importancia del vínculo para la constitución del individuo, en el ámbito de los diferentes contextos de trabajo con la niña o el niño, tanto en las áreas de la salud como de la educación infantil, y tambi-

én en el de la protección contra las vulnerabilidades y en el de las situaciones de acogida, permite a los profesionales actuar con el fin de establecer una base segura para la salud física y psíquica de la niña y el niño.

Las experiencias infantiles precoces poseen hoy mayor relevancia como consecuencia de los descubrimientos sobre la maduración, el desarrollo, los procesos psíquicos y sus correlativos neuroquímicos que tienen lugar durante los primeros años de vida. La noción de subjetividad se relaciona de modo solidario e interdependiente con las nociones de maduración, crecimiento y desarrollo. Las bases de la salud mental se establecen, por lo tanto, durante los primeros años de vida y dependen de las relaciones corporales, afectivas y simbólicas que se establecen entre la madre, el padre (o su sustituto) y el bebé.

Los factores de riesgo y los contextos de vulnerabilidad biopsicosocial pueden ocasionar no solo problemas en el desarrollo global de la niña o el niño, sino también trastornos psíquicos.

Es importante destacar, no obstante, que las formaciones psicopatológicas, cuando surgen durante los primeros años de vida, tienen una alta capacidad de evolución y, principalmente, que cuando los cuidados son inmediatos, esas formaciones pueden remitir. Esto significa que algunas alteraciones del desarrollo y el surgimiento de síntomas pueden ser consideradas señales de alerta que requieren cuidados en el ámbito de la intervención precoz, lo que, en muchos casos, da la posibilidad a la niña o al niño de retomar su ritmo de desarrollo.

Una mirada atenta y sensible de los profesionales de salud que monitorean el desarrollo infantil, que tome en consideración la singularidad de cada niña y de cada niño y de sus familias, puede ser un factor fundamental para la detección y el diagnóstico de los cuadros de sufrimiento psíquico y de situaciones de discapacidad, así como para la construcción de estrategias de cuidado y atención calificada.

En resumen, el bienestar y el estado saludable de la niña y del niño son reflejos del conjunto de las experiencias vitales que experimenta en

¹¹⁶ 160ª Sesión del Comité Ejecutivo de la OPS/OMS. *Política sobre Etnia e Saúde*. Disponible en: <<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34195/CE160-15-p.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Fecha de acceso: 29 de abril de 2020.

¹¹⁷ *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani*.



su ambiente psicosocial, las cuales incluyen, además de los espacios familiares, las acciones propias de los profesionales de salud, así como también los entornos educacionales, comunitarios y sociales.

A la vista de lo que hasta ahora se ha expuesto, este Plan indica las siguientes acciones para la promoción de la salud mental en la primera infancia:

4.1. Atención a la embarazada y a la parturienta

La gestación es un período de intensos cambios físicos y psíquicos y, en consecuencia, de gran vulnerabilidad emocional, algo que tanto el discurso como las prácticas sociales vigentes frecuentemente ignoran o incluso niegan. La identificación de las adversidades y de los factores de riesgo permite evaluar su influencia en la vida de la gestante, así como actuar para fomentar un ambiente emocional favorable para las madres, los bebés y las familias vulnerables.

Los profesionales de los equipos de atención primaria deben ser capacitados para observar y tomar en consideración las manifestaciones de inseguridad y ansiedad de la embarazada. Hoy en día se sabe que las depresiones posparto, un serio problema de salud pública en virtud de su alta incidencia y de los riesgos que representan para el desarrollo del bebé, se anuncian la mayoría de las veces durante el embarazo. Muchas de las tensiones emocionales del embarazo se pueden aliviar si los profesionales escuchan con atención.

Esta función la pueden desempeñar los agentes de salud debidamente sensibilizados con esa dimensión emocional de la experiencia de la maternidad.

4.1.1 Atención al embarazo en la adolescencia

En Brasil, cerca de 930 adolescentes y jóvenes dan a luz todos los días, lo que totaliza más de 434 500 madres adolescentes por año. Este número ya fue mayor y ahora está cayendo. Aun así, Brasil registra uno de los mayores índices en comparación con los países de América Latina y el Caribe, que llega a 68,4 nacidos vivos por cada mil adolescentes y jóvenes¹¹⁸. Este escenario implica que un 18 % de los recién nacidos son hijos e hijas de madres adolescentes.

La adolescencia es un período del desarrollo humano en el que ocurren transformaciones físicas, biológicas, sociales y psicológicas y, por lo tanto, se debe mirar desde varios prismas para poder comprender mejor la dinámica que interviene en esta fase y promover su cuidado integral. En este sentido, el embarazo en la adolescencia requiere cuidados específicos de la red de atención y de las políticas públicas: es necesario que construyan espacios y ambientes acogedores.

Para muchas de esas muchachas, el embarazo tiene poco que ver con una elección voluntaria e informada. Puede ocurrir como consecuencia de las desigualdades de género, de la discriminación, de la violación de derechos (en donde se incluye el matrimonio infantil), de una educación inadecuada, de la falta de perspectivas o incluso de la coerción sexual.

En general, cuanto más jóvenes son las adolescentes, más tardan en percatarse de que están embarazadas y en acudir a los servicios de salud. El prenatal incompleto o inadecuado contribuye a aumentar los riesgos de muerte ma-

¹¹⁸ Datos del Portal del Ministerio de Salud. Disponible en: <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46276-prevencao-de-gravidez-na-adolescencia-e-tema-de-campanha-nacional>>. Fecha de acceso: 29 de abril de 2020.

terna neonatal, así como de la de bebés hijos e hijas de adolescentes durante los primeros dos años de vida.

Por ese motivo, es de destacar la importancia de la calificación y de la sensibilización de los profesionales, para que dirijan una mirada diferenciada a las gestantes y a las madres adolescentes, a sus compañeros o compañeras y a sus familias. El padre adolescente también merece especial atención.

Este Plan también recomienda ampliar la campaña de esclarecimientos sobre el embarazo en la adolescencia, de modo que incluya como destinatarios a los jóvenes de pueblos y comunidades tradicionales, con respeto a sus identidades étnicas y culturales.

4.2. *Preparación y atención al parto*

La preparación para el parto la debe gestionar un equipo multiprofesional, si es que aún no fuera así. La Red Cigüeña puso en marcha diversas acciones para ayudar a la futura madre a enfrentar lo que, muchas veces, ella lo anticipa como una experiencia traumática. Entre esas acciones, se pueden mencionar: (a) formación de profesionales (enfermeras obstétricas, parteras, doulas); (b) ampliación de las dependencias para el nacimiento seguro (centros de parto normal anexos a hospitales); (c) reducción del número excesivamente alto de cesáreas sin indicación clínica ni fundamentadas en datos científicos; y (d) acciones que favorezcan el establecimiento del vínculo con el bebé tras su nacimiento.

4.3. *Apoyo al padre y a la familia*

La participación activa de los hombres/padres en el cuidado de sus hijas e hijos contribuye a la promoción de la salud y al desarrollo cognitivo y afectivo de las niñas y niños. Los servicios de salud ejercen una función estratégica en el fortalecimiento de vínculos entre los padres (u

otros hombres responsables de los cuidados) y las hijas e hijos.

Una guía elaborada por la Secretaría Municipal de Salud de Río de Janeiro da diez recomendaciones para transformar las unidades de salud en colaboradoras del padre¹¹⁹, las cuales se transcriben a continuación, dada su utilidad para las secretarías de salud de otros municipios.

Para transformar una unidad de salud en colaboradora del padre, es necesario que:

1. Promueva la reflexión del equipo sobre temas relacionados con las masculinidades, el cuidado paterno y las metodologías de trabajo con hombres.
2. Incluya a los padres en las rutinas de los servicios y los invite a que acudan a las consultas, exámenes y actividades de grupo relacionadas con el cuidado de sus hijas, sus hijos y sus compañeras, como, por ejemplo, de anticoncepción, de prueba de embarazo y de seguimiento pediátrico.
3. Incentive la participación de los padres durante el prenatal, en el parto y durante el posparto y les asigne tareas significativas, como cortar el cordón umbilical o dar el primer baño. Que divulgue su derecho de estar presente en el parto.
4. Facilite la presencia de los padres en las plantas de los hospitales, para acompañar a sus hijas e hijos internados.
5. Promueva actividades educativas con los hombres en las que se discutan temas relacionados con los cuidados, desde una perspectiva de género.
6. Acoja a los hombres, valorando su capacidad, escuchando sus peticiones y sugerencias, ofreciéndoles apoyo en las situaciones difíciles e incentivándolos a cuidar de su propia salud.

¹¹⁹ Prefeitura do Rio de Janeiro. *Unidade de Saúde Parceira do Pai*. Agosto, 2009. Disponible en: <<https://elosdasaude.wordpress.com/2011/01/18/unidade-de-saude-parceira-do-pai/>>. Fecha de acceso: 28 de abril de 2020.



7. Proponga adaptaciones en el ambiente para favorecer la presencia de los hombres, tales como sillas, camas, baños masculinos, separadores de ambientes, carteles y revistas.
8. Dé visibilidad al tema del cuidado paterno, incluyéndolo en las diferentes actividades educativas realizadas por la unidad, como: anticoncepción, prenatal, lactancia, grupos de adolescentes, padres y ancianos.
9. Disponga de horarios alternativos, para consultas, actividades de grupo y visitas a planta, como por ejemplo al final de la tarde o por la noche en días laborables o los sábados, con el fin de facilitar la presencia de los padres que trabajan.
10. Establezca colaboraciones con la comunidad para fortalecer la red social.

En síntesis, *los padres enriquecen la vida de los hijos con formas de expresar afecto y cuidado que pueden ser diferentes de las que expresa la madre. También favorece la salud de las mujeres, pues disminuye la sobrecarga femenina a causa de los trabajos fuera y dentro de casa. Asimismo, una dedicación amorosa a los hijos también favorece a los propios hombres, pues amplía sus experiencias masculinas más allá del papel de proveedores. Aparte, los hombres comprometidos con las relaciones de cuidado disminuyen los riesgos de verse afectados por el alcoholismo o implicados en violencia, lo que contribuye al bienestar de la familia y de la sociedad*¹²⁰.

El Marco Legal de la Primera Infancia introduce importantes beneficios para los padres que contribuyen a su comprometimiento con los cuidados de sus hijas e hijos, entre ellos:

(A) La ampliación de la licencia por paternidad, de 5 a 20 días, para los trabajadores de empresas inscritas en el Programa Empresa Ciudadana¹²¹. Esta ampliación de la licencia se concede al empleado que compruebe su participación en el programa o actividad de orientación sobre paternidad

responsable. También disfrutará del mismo derecho el empleado que adopte u obtenga la guarda y custodia de una niña o un niño a efectos de adopción.

(B) El derecho a 2 (dos) días para acompañar a su esposa o compañera a las consultas médicas y los exámenes complementarios, durante el periodo de embarazo, y de 1 (un) día al año para acompañar al hijo de hasta seis (6) años a una consulta médica.

Los servidores de la Administración directa, indirecta, de fundaciones públicas y de entes públicos autónomos del Gobierno Federal también tuvieron un aumento de la licencia por paternidad de 15 días adicionales a los 5 que ya concedía la Constitución Federal¹²², mientras que algunos estados y municipios la ampliaron a un mes.

4.4. Monitoreo durante el período del posparto

La vuelta a casa con el recién nacido supone un período de adaptación para toda la familia que los servicios de salud deberían monitorear como una rutina propia.

Ese monitoreo comenzaría con la vinculación en red de la maternidad con el centro de salud o con el servicio de salud básica que realizará el monitoreo del bebé. Las primeras consultas, durante las semanas iniciales de vida del bebé, pueden dar al profesional de salud la posibilidad de evaluar no solo el estado físico de la niña o el niño, sino también la de establecer los primeros vínculos entre la madre, el padre y el bebé. Además, las visitas domiciliarias durante el puerperio, realizadas por la enfermera y las visitas rutinarias a domicilio, en el ámbito de la Estrategia Salud de la Familia (ESF), a ser realizadas por agentes de salud capacitados para apoyar a la familia en los aspectos prácticos de

¹²⁰ *Op. cit.*, pág. 5.

¹²¹ Programa Empresa-Cidadã.

¹²² Decreto n.º 8737, del 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8737.htm>. Fecha de acceso: 28 de abril de 2020.

los cuidados iniciales y en la relación inicial entre los padres y el bebé, pueden resultar una importante promoción de la salud en un período crítico de la vida de la niña o el niño, mediante la utilización de instrumentos y tecnologías apropiadas para esta finalidad.

Estas propuestas implican la capacitación de los profesionales de salud para sensibilizarlos sobre las dimensiones psíquicas de las relaciones iniciales entre la niña o el niño y sus padres, así como, también, para prepararlos para la observación de posibles factores de riesgo para el desarrollo global del bebé, lo que permitiría que fuese encaminado a tiempo a los servicios de atención especializada en salud mental de la infancia. En este sentido, se sabe que cuanto más rápida se efectúe la intervención, mayores son las posibilidades de tener éxito.

En el caso de las familias más vulnerables, el monitoreo inicial puede facilitar la detección de riesgos, por lo que puede ser oportuno movilizar una red de apoyo compuesta por la familia extensa, por los vecinos, por amigos y por la red profesional de apoyo, para la prevención de la separación.

4.5. *Servicios complementarios: asistencia social y educación*

Los equipos de los jardines de infancia, de los centros de educación preescolar y de los establecimientos equivalentes desempeñan un papel preponderante en la promoción tanto de la salud mental en la primera infancia como en la prevención de futuros riesgos. En lo que respecta a los jardines de infancia, unos espacios educativos por definición, aunque también potenciales espacios de salud y asistencia, es urgente trabajar en dos frentes que se indican en el capítulo sobre la educación infantil: a) aumentar la oferta de instituciones que atiendan a la población infantil que no tiene ninguna cobertura; y b) mejorar la calidad de acogida de las estructuras ya existentes.

El jardín de infancia, que proporciona una educación y unos cuidados complementarios a los

que presta la familia, puede ser un ambiente favorecedor para la constitución del psiquismo del bebé siempre que sus profesionales sean cuidadosamente seleccionados, capacitados y supervisados y que su estructura física así lo facilite. Es fundamental que atienda la necesidad de las niñas y niños de tomar el sol, de estar al aire libre, de desarrollarse físicamente, de expandirse moviéndose, así como otros aspectos emocionales y sociales. Para ello, los espacios externos de los jardines de infancia van más allá de los aspectos arquitectónicos y de paisajismo, pues actúan como ambientes para la interacción, el movimiento y la diversificación de la experiencia de sus cuerpos con la naturaleza.

El PNPI destaca la importancia de una mirada a la niña y al niño como ser integral que demanda unos cuidados y una educación integrados. Es necesario que esta consideración esté presente en cada equipo de trabajo, en cada servicio y en la construcción de acciones tanto intersectoriales como en red, dada la variedad de profesionales que se ocupan de las niñas y niños pequeños: la profesora y las técnicas o auxiliares de los jardines de infancia y de los centros de educación preescolar, la agente comunitaria de salud, la enfermera o el pediatra, la asistente social que acompaña a la familia vulnerable, etc.

Es indispensable el entendimiento compartido de que cada niña y niño es singular, de que crece y se desarrolla en un ambiente familiar y cultural con una historia propia, de que se encaja en una comunidad y territorio particular. La singularización y la territorialización son importantes balizas tanto en el desarrollo de las líneas de cuidado en el ámbito de la salud mental, como en la atención integral e integrada, en función de que los servicios sociales y educativos, al igual que los de salud básica, son, la mayoría de las veces, los que primero detectan los factores y señales de riesgo para la niña o el niño.

La calificación y la sensibilización para la observación de que *algo no anda bien con la niña o el niño* permite su adecuada derivación a los servicios especializados.

La atención calificada es una tarea importante para la salud mental de las niñas y niños que



acuden a los jardines de infancia y a los centros de educación preescolar. Esto no significa que los profesionales necesiten tener conocimiento de los diagnósticos o del cuadro de problemas durante el desarrollo global de la infancia. Para ello, cuentan con el SUS, con sus Políticas y Áreas de Cuidado para la Atención de la Salud Mental, con equipos y servicios compuestos por personal especializado: la Red de Atención Psicosocial (RAPS)¹²³, los Núcleos de Atención a la Salud de la Familia (NASF)¹²⁴ y los Centros de Atención Psicosocial Infantil y Juvenil (CAP-Si)¹²⁵. Además, disponen de una importante fuente de orientaciones e información para el monitoreo y la vigilancia en salud de las niñas y niños pequeños, desde la perspectiva de su desarrollo integral: la Libreta del Niño.

Entre las muchas lecciones que la pandemia por el nuevo coronavirus (COVID-19) nos enseñó, está la de reforzar la práctica diaria de limpieza e higienización del aula, de los juguetes, de las mesas y sillas, de los armarios, del suelo, de los patios, de los baños, del comedor y de los utensilios, además de la importancia de la creación de normas y del control de los trabajadores, con exámenes de salud periódicos, así como la de mantener, en las prácticas de educación en salud, el lavado de las manos, el cepillado dental y el baño.

4.6. *Equipos especializados en salud mental de la primera infancia*

El PNPI enfatiza la importancia de invertir en la formación inicial y en la educación continuada de los profesionales que intervienen en los cuidados de las niñas y niños con trastornos precoces y del desarrollo, así como en el fortalecimiento de los equipos multiprofesionales, con el objeto de que actúen desde una perspectiva interdisciplinaria.

Como ya se mencionó, las alteraciones del de-

sarrollo y los síntomas presentados por las niñas y niños pequeños tienen una alta capacidad de evolución siempre que los cuidados terapéuticos se apliquen rápidamente. Esto significa que es necesario que haya una reserva ética, una consideración acerca del lugar del diagnóstico en esa época de la infancia. Diversos trabajos científicos acerca de la neuroplasticidad y de la resiliencia, así como los historiales clínicos de las intervenciones realizadas precozmente, revelan las diferentes evoluciones de cuadros psicopatológicos, lo que indica que tienen lugar alteraciones en lo que originalmente parecía corresponder a una clasificación diagnóstica.

A la vista de ello, este Plan propone que la consideración de la clasificación diagnóstica para la primera infancia (y, por lo tanto, de la práctica que llevan a cabo los especialistas) represente una hipótesis, en vez de una etiqueta, de modo que siempre esté sujeta a mejoras, considerando la singularidad de la niña y del niño y no su trastorno. Es por este motivo por lo que la formación no se debe limitar al estudio del desarrollo infantil, sino que tiene que llegar a la discusión sobre los riesgos de iatrogenia del diagnóstico precoz en la infancia.

El PNPI destaca la importancia de la calificación de los equipos para que actúen desde una perspectiva interdisciplinaria, en el tratamiento de los trastornos precoces del desarrollo y de la constitución psíquica de las niñas y niños: equipos preparados para el atendimento del bebé, de la niña o del niño pequeño y de su familia. Estos equipos pueden encajarse en los servicios ya existentes, en especial en la Red de Atención Psicosocial formada por los Centros de Atención Psicosocial Infantil y Juvenil (CAPSi) y por otros servicios vinculados al SUS.

Los servicios y los equipos de los Núcleos de Atención a la Salud de la Familia (NASF) y de los CAPSi son referencias en los cuidados de salud mental en el municipio y en los territorios, con integración con otros equipos y redes de educación, asistencia y protección. Esto significa que no se trata de centros especializados en el tratamiento de niñas y niños de determinadas clases diagnósticas.

¹²³ Rede de Atenção Psicossocial.

¹²⁴ Núcleos de Atenção à Saúde da Família.

¹²⁵ Centros de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil.

Dichas acciones exigen la formulación de políticas públicas consistentes y continuas, lo que permite la ampliación del acceso y de la mejora de la atención ofrecida por la red pública a las niñas y niños pequeños que presentan manifestaciones de sufrimiento psíquico.

4.8. *Construcción de redes profesionales de atención y cuidados a la primera infancia*

La construcción de redes de apoyo a la parentalidad se hace imprescindible en función de las transformaciones culturales y sociales que aíslan a los padres en familias nucleares desplazadas en ambientes urbanos muchas veces hostiles y violentos, a distancia de sus grupos familiares de origen. La red es resultante de un trabajo colectivo y se construye a partir de múltiples iniciativas. Quienes realizan un trabajo conjunto son profesionales con características, responsabilidades y funciones diferentes que tienen como enfoque común al bebé y a sus familiares. Se trata de un mecanismo que exige la complementariedad de las acciones y que implica necesariamente la diversidad de los papeles y de las responsabilidades de cada uno de los agentes intervinientes, lo que indica lo complejo y delicado de su construcción.

En este sentido, la red de Centros de Atención Psicosocial Infantil y Juvenil (CAPSi), que juega un papel estratégico en la articulación con otros servicios de salud y con los equipos de asistencia social, de educación y de justicia, entre otros, tiene una función preponderante en la construcción y en el desarrollo de las Redes de Atención a la Primera Infancia. Por esta razón, el PNPI enfatiza la necesidad de expandir, fortalecer y calificar profesionalmente estas estructuras.

El atendimento a las niñas y niños pequeños y a sus familiares requiere una formación y una preparación específicas, para lo que son prioritarios tanto el interés como la inversión pública.

El Marco Legal de la Primera Infancia se ocupa

de la importancia de las redes de protección y cuidado en las comunidades, para lo que determina, en su art. 13: *El Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios apoyarán la participación de las familias en redes de protección y cuidado de los niños en sus contextos sociofamiliar y comunitario con miras, entre otros objetivos, a la formación y al fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, con prioridad para los contextos que presenten riesgos para el desarrollo del niño.*

5. *Campañas educativas e informativas*

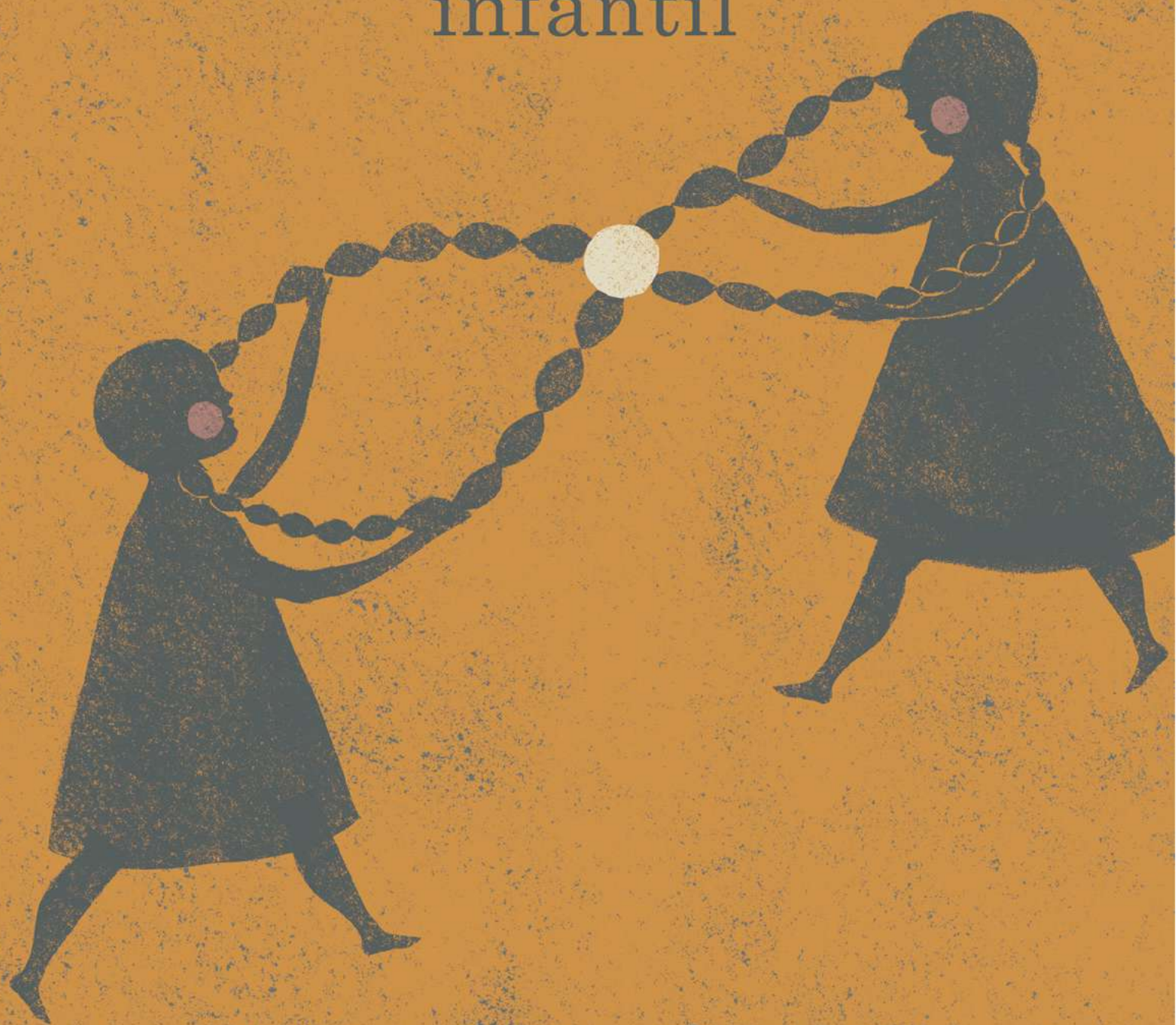
Consciente del imprescindible papel de la comunicación en la defensa, en la atención y en la promoción de los derechos de la niña y el niño, el legislador determinó, en el art. 4.º, inciso IX de la Ley n.º 13257, de 2016, el Marco Legal de la Primera Infancia, que una de las directrices para las políticas públicas por la primera infancia es la necesidad de promover una *cultura de protección y promoción del niño, con el apoyo de los medios de comunicación social.*

El PNPI recomienda la realización de campañas de información, educación y comunicación sobre y para la niña y el niño, mediante la amplia difusión en los medios de comunicación, de la importancia: (a) de la atención odontológica al binomio madre e hijo, así como también al padre e hijo, ya desde el prenatal; (b) de la lactancia materna y de la alimentación saludable; (c) de la estimulación del desarrollo; (d) de la prevención de retrasos en el desarrollo, de los trastornos y de la violencia familiar; y (e) de la prevención de los accidentes domésticos, entre otros asuntos relevantes para la vida saludable durante la primera infancia.

Al tomar en consideración que la mejor estrategia de salud para la reducción de la morbimortalidad infantil (y, consecuentemente, para la promoción de la salud) está vinculada al logro de un mayor grado de escolaridad materna, se deben priorizar las medidas que creen oportunidades de estudio para las mujeres.



Educación infantil



1. Introducción

La educación es el proceso social de formación humana y el más poderoso instrumento de desarrollo social y económico. En el plano social, de ella dependen el progreso de las ciencias, la innovación tecnológica, la invención del futuro; mientras que, en el individual, lo que se supedita es la ampliación de las posibilidades de realización humana.

En nuestro sistema de enseñanza, la Educación Básica es aquella que toda persona necesita adquirir para realizar el potencial determinado por su genética, para incorporarse a la dinámica de la sociedad y participar en ella como sujeto consciente, crítico y transformador. La Educación Infantil es la fase con la que se inicia esa formación que abarca el periodo de vida que va desde el nacimiento hasta la fecha en la que se cumplen seis años (5 años, 11 meses y 30 días)¹²⁶, motivo por el que se la define como la primera etapa de la Educación Básica.

La Educación Infantil conquistó y consolidó su espacio en la representación social, en el discurso político, en la legislación y en la planificación de la educación: el estatus de derecho inalienable e irrenunciable (art. 205 de la Constitución Federal - CF) y de deber del Estado, que, en conjunto con otros derechos, debe ser garantizado con absoluta prioridad (art. 227 de la CF). Al Estado le cabe organizar el sistema de enseñanza con el objeto de garantizar a todas las niñas y niños la educación a partir de su nacimiento (arts. 208 y 211 de la CF). La sustentabilidad de la Educación Infantil, la cual se considera posible gracias a la supeditación constitucional de los recursos financieros procedentes del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (Fundeb), tiene un significado además del de la garantía de la financiación: re-

fuerza y consolida su identidad como parte intrínseca de la Educación Básica.

La Educación Infantil tiene una finalidad propia, la cual es atribuida por la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), que consiste en garantizar el desarrollo integral de la niña y el niño en sus aspectos físico, psicológico, intelectual y social, complementando la acción de la familia (art. 29). Ella posee características específicas, en función de la peculiaridad del proceso de aprendizaje y desarrollo que ocurre en esa edad. Esta finalidad es mucho más profunda que el sentido propedéutico para la alfabetización o para la Enseñanza Primaria que se le atribuía, a veces en el pasado. Instrumentalizarla como mera función preparatoria es un reduccionismo, que ignora el incommensurable potencial de aprendizaje y desarrollo de la niña y el niño desde su nacimiento.

Son varias las áreas científicas que demuestran la importancia de la educación infantil en lo que se refiere a la formación de la personalidad, a la constitución del sujeto, al autoconocimiento, a la adquisición de los valores que van a sustentar las opciones y las decisiones a lo largo de la vida, así como en lo relativo a la capacidad de aprender y actuar. De inicio, la pedagogía, la psicología, la biología, la medicina y el psicoanálisis y, posteriormente, la sociología de la infancia, la antropología y varios otros campos de estudio sobre la niña y el niño y la infancia, fueron consolidando el conocimiento de la primera infancia como un periodo de fundamentación de la personalidad y de estructuración del desarrollo humano en todas sus dimensiones —individual, social, política y cultural—. Los estudios de la neurociencia, con el recurso de la neuroimagen, vienen comprobando la importancia de las interacciones físicas, socioafectivas y cognitivas durante los primeros seis años de vida. La relación entre las capacidades genéticas y las experiencias en el medio físico y social está bastante documentada tanto en estudios como en investigaciones. Es de suma importancia un entorno heurístico, en el que las niñas y niños sean el centro de las atenciones, en el que actúan y reaccionan, interrogan y obtienen respuestas, descubren y crean. En la interacción con los adultos, la niña o el niño va desvelando la realidad, percatándose del sen-

¹²⁶ Esta afirmación se basa en las Resoluciones n.º 1, de 2010, y n.º 6, también de 2010, del Consejo Nacional de Educación/Cámara de Educación Básica, sobre la edad de corte o la fecha de matrícula en el primer año de la Enseñanza Primaria en la Educación Preescolar. Estas resoluciones fueron confirmadas por el Supremo Tribunal Federal (STF) en dos momentos: en la Reclamación n.º 2576-4/SC (2004) y en los Recursos de Aclaración en la Acción Directa de Inconstitucionalidad n.º 3756-1/DF (2007).

tido de las cosas y construyendo significados para su vida. La educación infantil es la experiencia de este aprendizaje organizado por las ciencias de la educación, con el objeto de que sea más amplio y profundo.

No obstante, es obvio que la educación infantil no es capaz de proteger, promover y desarrollar a la niña o el niño de forma independiente o aislada de las otras áreas. Tiene que estar integrada en las acciones de otros sectores, como los de la salud, la alimentación, la convivencia familiar y comunitaria, la protección de derechos, el medioambiente, la seguridad, la cultura...

La visión holística de la niña y del niño defendida por este Plan señala acciones integradas por medio de una política intersectorial que vertebré los diferentes sectores. Brasil está avanzando en la construcción de una política para las infancias con un abordaje intersectorial, enfocado en una atención integral e integrada. Contribuyen a esta política los esfuerzos de los legisladores, del Poder Ejecutivo de las tres esferas de la Federación, de organizaciones de la sociedad civil y, más recientemente, del Poder Judicial¹²⁷. El desafío de esa política es el de que las acciones de diferentes sectores confluyan en la concepción del niño-persona, sujeto social de derechos, ciudadano, productor de cultura, singular y diverso en las diferentes infancias. Tiene como foco los derechos de la niña y el niño y como parámetro, las directrices que establece el Marco Legal de la Primera Infancia, que, en su art. 4.^o¹²⁸, crea un nuevo paradigma de Política Integrada para la Primera Infancia.

Análisis de la realidad

Las últimas décadas fueron fértiles en lo que se refiere a las respuestas a demandas históri-

cas de la sociedad. Una de esas demandas es la de la educación infantil como derecho de la niña y del niño y deber del Estado con todos los niños, desde su nacimiento hasta los seis años de edad¹²⁹.

A partir de la Constitución Federal de 1988, Brasil consiguió respetables progresos en la legislación sobre los derechos de la niña y el niño, en los estudios y en las investigaciones sobre el aprendizaje y el desarrollo en la infancia y en las políticas públicas dirigidas a la atención de los primeros años de vida. La educación infantil forma parte de ese desarrollo notable. Un nuevo marco de esta trayectoria fue la aprobación del Plan Nacional de Educación 2014-2024¹³⁰, que adoptó como primera meta la universalización, hasta 2016, de la educación infantil preescolar para las niñas y niños de 4 y 5 años de edad, así como la ampliación de la oferta de educación infantil en jardines de infancia, para atender, como mínimo, al 50 % de las niñas y niños entre 0 y 3 años de edad, antes de la finalización de la vigencia del Plan (2024).

No obstante, junto con los avances, aún convivimos con una difícil situación, que es la garantía del acceso a una plaza de educación infantil, con situaciones distintas para los segmentos del jardín de infancia y del centro preescolar. Además, se puede constatar la permanencia de discursos y prácticas pedagógicas que reflejan resquicios de la historia de la atención a la primera infancia, que a veces tomaba el derrotero de preparatorio para la Enseñanza Primaria, mientras que, otras, su papel se restringía al de ser un lugar donde se custodiaba y se tutelaba a las niñas y niños, un mal necesario, muchas veces, en un intento de ejercer ilusoria y equivocadamente el papel de sustituto de la familia. De este modo, no solo necesitamos avanzar en las cuestiones relativas al acceso, sino también a las referentes a la calidad del proyecto pedagógico.

¹²⁷ Pacto Nacional por la Primera Infancia, coordinado por el Consejo Nacional de Justicia. Disponible en: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>>. Fecha de acceso: 28 de febrero de 2020.

¹²⁸ Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016.

¹²⁹ En 2006, a raíz de la Ley n.º 11274, la Enseñanza Primaria pasó a durar 9 años y tiene inicio a los 6 años de edad. La Educación Infantil fue reducida en un año (de 0 a 5 años, 11 meses y 30 días). Según una directriz del Consejo Nacional de Educación, la matrícula en la Enseñanza Primaria se realiza con 6 años cumplidos en el caso de que se hagan hasta el día 31 de marzo siguiente al del año en el que se produce el ingreso.

¹³⁰ Ley n.º 13005, de 2014.

La educación preescolar para niñas y niños de 4 y 5 años se hizo obligatoria a partir de 2009¹³¹. La Enmienda Constitucional n.º 59, de 2009, al derecho de la niña y el niño de ir a la escuela le sumó el deber de hacerlo, lo que generó la obligación de los padres de matricular a sus hijas e hijos de 4 y de 5 años de edad. El texto constitucional pone de manifiesto, por consiguiente, el deber de los sistemas de enseñanza de universalizar la educación preescolar. La universalización, señalada para el año de 2016¹³², aún no es un logro. Del total de 5 263 000 niñas y niños de 4 y 5 años de edad¹³³, en el año 2019 estaban matriculados 5 217 686¹³⁴, el equivalente al 99 %, lo que implica un déficit, por lo tanto, de 46 000 matrículas.

La educación en jardines de infancia presenta un doble desafío: el atendimento a la manifiesta demanda, que exige una ampliación de la oferta, y la calidad, que es un requisito para la efectividad de su objetivo educacional. Si bien es cierto que es un derecho de toda niña y niño desde su nacimiento, no todas las familias la quieren o la necesitan. La meta del Plan Nacional de Educación (PNE) es atender, por lo menos, al 50 % de las niñas y niños. Es decir, del total de 10 223 000 niñas y niños de 0 a 3 años que existen en el país¹³⁵, al menos 5,1 millones tendrán que acudir a un establecimiento educacional en 2024. Al tener en cuenta que, en 2019, el número de matriculaciones era de 3 755 092¹³⁶ y que el crecimiento de la oferta entre 2015 y 2018 era de alrededor de 180 000 nuevas matrículas por año, se puede estimar que, cuando finalice el

plazo establecido por el PNE, continuaremos con un déficit de 625 000 plazas en jardines de infancia, a no ser que se acelere la expansión de la red física.

Es importante preguntarse: ¿qué niñas y niños no acudirán a un establecimiento de educación infantil? ¿A qué grupos de población pertenecen? ¿Dónde viven? ¿Cuál es el nivel de renta de sus familias? ¿Cuáles son las facilidades que les ofrecen los sistemas de enseñanza para acceder a la educación preescolar? Al observar los indicadores de renta, color/etnia, residencia urbana/rural, se puede concluir que las niñas y niños negros, quilombolas, indígenas y los pertenecientes a pueblos y comunidades tradicionales, de áreas rurales y de familias urbanas pertenecientes a los estratos con menores ingresos son los que tienen menos acceso a los servicios públicos de agua, saneamiento, salud y educación. La falta de esos servicios al inicio de la vida desencadena una secuencia de exclusiones, que se van agravando a lo largo de la vida, acentuando la desigualdad social y perpetuando el círculo de la pobreza.

Las niñas y niños negros o mestizos y los que residen en domicilios rurales tienen menos acceso a una institución de educación infantil, particularmente, a un jardín de infancia. Además, la matriculación es menor en las niñas y niños en cuyas hogares los residentes adultos tienen baja escolaridad (los que no fueron escolarizados o no completaron los estudios de enseñanza primaria), mientras que, en los domicilios en los que hay al menos un habitante con graduación universitaria, el acceso aumenta: en el caso de los primeros, el porcentaje promedio es de un 46,9 %; mientras que para los del segundo grupo, es del 62,2 %. La diferencia se debe a la ubicación y a la accesibilidad de la oferta, por lo que no se corresponde al interés o a la necesidad.

Ocurre algo parecido cuando tomamos la renta como explicación de la diferencia en el acceso a un jardín de infancia: el porcentaje de asistencia de las niñas y niños que se encuentran en el 20 % inferior de renta familiar per cápita es de un 46 %, mientras que, entre las que se sitúan en el 20 % más elevado, llega al 66,9 %. Por consiguiente, se consolidan tanto las desigual-

¹³¹ Constitución Federal (Enmienda Constitucional - EC n.º 59, de 2009), art. 208, inciso I.

¹³² Ley n.º 12796, de 2013, y Meta 1 del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024.

¹³³ IBGE, PNADC 2018 (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018*). El Censo Demográfico 2010 registra una población bastante mayor: 5,8 millones, lo que comprueba una reducción de los nacimientos. Disponible en: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1378#resultado>>. Fecha de acceso: 27 de febrero de 2020. Los datos estimados por la organización Todos pela Educação, indican una matriculación del 93,8 %, en 2018.

¹³⁴ INEP. Censo Escolar 2019. Disponible en: <<http://inep.gov.br/guest/inicio>>. Fecha de acceso: 24 de febrero de 2020.

¹³⁵ IBGE, PNADC 2018. El Censo Demográfico de 2010 registró 10 925 892, lo que indica una significativa reducción de los nacimientos en un periodo de ocho años.

¹³⁶ INEP. Censo Escolar de 2019.

dades de partida como los efectos negativos en el aprendizaje durante el transcurso de la escolaridad que ya se pusieron de manifiesto en las investigaciones (IBGE, 2018).

La privación del derecho a la educación infantil repercute en el desarrollo continuado de la niña y el niño, dado que se trata de la única etapa de la educación vinculada a una edad específica, lo que significa que no se le puede dar respuesta a una edad posterior. Quien no la recibió permanecerá con este déficit para el resto de su vida. Esto es válido tanto para las niñas y niños de las familias que están en el escalón de la pobreza como para las pertenecientes a familias adineradas.

La ausencia de un jardín de infancia o de una plaza en un centro a la que la familia tenga acceso es un factor que dificulta o incluso impide que muchas mujeres madres, sobre todo las que están por debajo del umbral de pobreza, ejerzan un trabajo remunerado fuera del domicilio, lo que les posibilitaría unas condiciones más adecuadas para atender las necesidades de sus hijas e hijos pequeños.

El hecho de no conseguir que las niñas y niños sean atendidos en un jardín de infancia provoca otra anomalía, especialmente, para la población más pobre y menos escolarizada: la ampliación de los servicios alternativos. Por lo general, quienes prestan esos servicios son mujeres de la propia comunidad, que abren la puerta de sus casas para cuidar a un grupo de niñas y niños, a cambio de algún pago. Lo que surge en ese momento es una solución precaria e incompleta que no satisface el derecho de la niña y el niño a una educación infantil de calidad, con un mínimo de eficacia en el aprendizaje y en el desarrollo, ni tampoco responde al deber del Estado de garantizar este derecho.

El acceso y la calidad de la educación infantil son dos caras de la misma moneda. El acceso sin calidad no sirve de nada; muy por el contrario, puede ser perjudicial. La calidad para unos pocos es un privilegio y un factor de injusticia, lo que agrava la desigualdad social.

Las Directrices Curriculares Nacionales de la

Educación Infantil (DCNEI)¹³⁷ definen qué es lo que se concibe como niña o niño y como currículo, el concepto del papel sociopolítico y pedagógico de la educación infantil y de las experiencias de aprendizaje y la evaluación. Al definir los dos ejes a cuyo alrededor se crean y se organizan las experiencias de aprendizaje y convivencia en la educación infantil —las interacciones y los juegos—, las DCNEI se convirtieron en una pieza fundamental de la Política Nacional de Educación Infantil.

La Base Nacional Común Curricular (BNC-C)¹³⁸, que tiene una sección dedicada a la Educación Infantil, corona el histórico esfuerzo por el reconocimiento de la educación infantil como la etapa inicial del proceso educativo de la persona, con una especificidad propia en función de la edad a la que se aplica. Ella aporta nuevos elementos tanto en el ámbito conceptual (los derechos del aprendizaje y del desarrollo¹³⁹) como de la práctica pedagógica (los campos de experiencia). Los objetivos de aprendizaje y desarrollo, en cada uno de los campos de experiencia, los aproxima a la acción pedagógica en el día a día de la educación infantil.

Este conjunto de derechos, campos y objetivos define condiciones que se deben garantizar en los ambientes de los jardines de infancia y centros preescolares y, además, orientan el desarrollo del currículo, el cual es entendido, en la BNCC y en las Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Infantil (de 2009), como un conjunto de prácticas que *acoge las situaciones y las experiencias concretas de la vida cotidiana de las niñas y niños y de sus saberes, entrelazándolos con los conocimientos que for-*

¹³⁷ *Directrices Curriculares Nacionais da Educação Infantil*, las cuales fueron homologadas en 2009. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3748-parecer-dcnei-nov-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192>. Fecha de acceso: 15 de abril de 2020.

¹³⁸ *Base Nacional Comum Curricular*.

¹³⁹ Derechos del aprendizaje y del desarrollo: 1. Convivir; 2. Jugar; 3. Participar; 4. Explorar; 5. Expresar; 5. Conocerse. Campos de experiencia: 1. El yo, el otro, el nosotros; 2. Cuerpo, gestos, movimientos; 3. Trazos, sonidos, colores, formas; 4. Escucha, habla, pensamiento, imaginación; 5. Espacio, tiempo, cantidades, relaciones, transformaciones.

*man parte del patrimonio cultural*¹⁴⁰.

De forma coherente con los demás documentos sobre la educación infantil, esos documentos reiteran el papel del profesor con intención educativa, de modo que planea, enriquezca, medie y, por último, constituya junto con las niñas y niños ambientes de múltiples y significativos aprendizajes. De esta forma, lo que se tiene es una perspectiva curricular integradora, flexible y con posibilidades de que haya una significativa amplitud de aprendizajes. Ellos reconocen las prácticas pedagógicas armonizadas con esta perspectiva, potencian sus posibilidades y se preocupan de que no se apliquen prácticas que todavía estriban en la repetición, la normalización y la restricción de la participación de las niñas y niños. Ellos deben buscar una participación que respete las características de cada infancia, en la propia forma que tienen las niñas y niños de expresarse, de participar y de aprender.

Esta perspectiva curricular tiene respaldo en los actuales estudios científicos que demuestran la importancia, durante los primeros años de vida, de las interacciones de las niñas y niños tanto con los adultos como entre ellos, en un ambiente heurístico, de modo que favorezca la explotación, la investigación, la creación y la apropiación de nuevos conocimientos.

Un creciente número de investigaciones de diversos lugares está confirmando que la calidad de los ambientes de aprendizaje es importante para garantizar el mejor desarrollo de las niñas y niños, en sus diferentes dimensiones, así como los beneficios para las niñas y niños de las familias menos favorecidas de una educación infantil de alta calidad. Además, hay que añadir los efectos positivos en las posteriores etapas escolares¹⁴¹.

A pesar de esos avances conceptuales, legislativos, políticos y pedagógicos, se tiene que resaltar la fragilidad de los datos sistemáticos sobre la calidad de la oferta de la educación infantil.

¹⁴⁰ BRASIL. *Base Nacional Comum Curricular*, pág. 40. Disponible en: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Fecha de acceso: 2 de mayo de 2020.

¹⁴¹ MELHUIH, Edward. *Efeitos de longo prazo da Educação Infantil: evidências e política*. Cadernos de Pesquisa. V. 43, n° 148, p. 124-149, jan./abr. 2013.

Si bien es cierto que el acceso es más amplio, no se tiene una base de datos sistemática sobre la realidad de los jardines de infancia y de los centros preescolares brasileños. Con lo que sí se cuenta es con un conjunto importante de investigaciones¹⁴² producidas por un considerable número de investigadores, con diferentes enfoques, fuentes y metodologías, en todas las regiones del país. Sin embargo, la mayoría son de índole cualitativa, por lo que no contemplan muestras con tamaños significativos. Por ello, no logran establecer el escenario completo de las oportunidades de aprendizajes, lo que sería importante para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas educacionales.

Con la amplia divulgación del documento *Indicadores de Calidad en la Educación Infantil*¹⁴³, algunas redes de enseñanza crearon procesos participativos de autoevaluación institucional. Como resultado de ello, ciertas comunidades escolares se movilizaron para revisar planes de gestión y prácticas educativas, además de producir datos sobre los puntos fuertes y débiles de la atención educacional.

El debate sobre la evaluación de la calidad adquirió amplitud, lo que culminó, en 2011, en la formación de un grupo de trabajo que elaboró el documento *Educación Infantil: Aportaciones para la construcción de una sistemática de evaluación*¹⁴⁴, publicado en 2012, por el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (MEC/INEP)¹⁴⁵. El documento indica un camino para la valoración tanto *en* como *de* la Educación Infantil, para lo que esclarece que la evaluación del aprendizaje se debe realizar en el ámbito de la escuela e insiste que los sistemas de enseñanza deben

¹⁴² CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. *A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 36, n° 127, p. 87-128, abr. 2006. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742006000100005&lng=en&rm=iso>.

¹⁴³ *Indicadores de Qualidade da Educação Infantil*, documento elaborado por el Ministerio de Educación, por Unicef, por UNDIME, por Fundação Orsa y por Ação Educativa. MEC, Brasília, 2009. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf>. Fecha de acceso: 2 de mayo de 2020.

¹⁴⁴ *Educación Infantil: Subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação*.

¹⁴⁵ *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (MEC/INEP)*.

evaluar los elementos que constituyen la oferta de la Educación Infantil, en lo que se refiere a la calidad del acceso, de los insumos y de los procesos, considerando que estos son las condiciones y el contexto del aprendizaje.

El estudio referido y la propuesta que resultó del mismo también tenían como factor de movilización al Plan Nacional de Educación (Ley n.º 13005, de 2014), que establece como una de sus estrategias para la Meta 1: *implantar, hasta el segundo año de vigencia de este PNE, una evaluación de la educación infantil, a ser realizada cada 2 (dos) años, sobre la base de parámetros nacionales de calidad, con el fin de contrastar la infraestructura física, la plantilla de profesionales, las condiciones de gestión, los recursos pedagógicos, la situación de accesibilidad, entre otros indicadores relevantes.*

Existen indicios en el ámbito del Gobierno Federal de que la Evaluación Nacional de la Educación Infantil (ANEI), que pretende valorar insumos mediante cuestionarios y entrevistas, se realizará por muestreo. A su vez, en el ámbito de las redes de enseñanza, existen experiencias iniciales de evaluación de contexto que podrán evolucionar hacia la sistematización de una valoración externa.

Los próximos pasos se darán hacia las tres dimensiones de evaluación, con el fin de establecer una sistemática que posibilite estimar y monitorear la oferta de la Educación Infantil (pública y privada), lo que, de cierta forma, fortalece la garantía de la atención de los derechos de las niñas y niños al aprendizaje y al desarrollo que se explicitan para la Educación Infantil, en las Directrices Curriculares Nacionales, y en la Base Nacional Común Curricular/Educación Infantil.

En la actual etapa de implementación de la BNCC, en la que estados y municipios se dedican a elaborar o revisar los planes de estudio y las propuestas pedagógicas, es necesario delinear formas inclusivas y diversificadas de monitoreo y evaluación de los contextos de la Educación Infantil en sus diferentes dimensiones, que cuenten con la participación de los diferentes actores que forman las redes de enseñanza.

Además, es necesario destacar la capacitación profesional y las condiciones de trabajo. Según la Sinopsis Estadística de la Educación Básica 2018, en aquel año había 589 893 docentes en la Educación Infantil. De ellos, 300 136 desarrollaban sus funciones docentes en jardines de infancia y 329 040, en un centro de educación preescolar. De los profesionales de los jardines de infancia, 292 801 eran profesoras, mientras que los profesores solo suponían 7335. En los centros de preescolar, 312 149 eran del sexo femenino y 16 891, del masculino. La poca presencia de profesionales hombres en la Educación Infantil sigue la tendencia mundial¹⁴⁶. Esta situación se debe a la naturalización de la idea de que, para cuidar y educar a bebés y a niñas o niños pequeños es necesario ser mujer, lo que incide negativamente en la profesionalización de la actividad en la Educación Infantil.

Esta forma de desprofesionalizar la Educación Infantil se va perpetuando y agravando por la contratación de auxiliares sin la calificación exigida por ley para actuar en el atendimento educacional de las niñas y niños. De los profesores de jardines de infancia, 204 291 tienen un grado, aunque no todos ellos poseen licenciatura, es decir, formación específica en pedagogía para actuar como profesores; 94 021 solo tienen el título de Enseñanza Secundaria, y 1824, el de Enseñanza Primaria. 83 464 tienen un posgrado, de los que 82 318 poseen especialización. En el caso de la educación preescolar, 234 550 tienen un grado, de los que 3378 no poseen licenciatura. 93 239 tienen el título de Enseñanza Secundaria y tan solo 1251 el de Enseñanza Primaria. 111 470 tienen un posgrado, de los que 109 482 hicieron especialización.

Hay que mirar también la realidad de los cursos de especialización que se ofrecen y su correspondencia con la Educación Infantil. Los cursos de posgrado propios de universidades tienen mayor demanda, por lo que parece que son más atractivos. Sin embargo, sus cursos no están sujetos a una valoración de su calidad. Además, algunos posgrados no guardan relación directa con la Educación Infantil.

¹⁴⁶ ABUCHAIM, Beatriz de Oliveira. *Panorama das Políticas de Educação Infantil no Brasil*. Brasília: Unesco, 2018.

Ese escenario se agrava con la contratación, en número creciente, de auxiliares, asistentes, técnicos de educación infantil o técnicos de desarrollo infantil, de los que una gran parte no cuentan con una formación adecuada. Se les confía el desempeño de una tarea que corresponde a los profesores responsables del proyecto pedagógico. Más aún, muchos de ellos no disfrutaban de las mismas condiciones laborales de un profesor, ya que perciben una remuneración inferior y no participan en las acciones de formación continuada. La composición de una pareja —profesor y auxiliar—, para lograr cumplir con la ratio de niños y niñas por adulto, abarata los costos; no obstante, si no se exige una formación inicial y no se garantiza ni la estabilidad ni la adecuación de sus condiciones laborales, lo que se fragiliza es la calidad de la atención.

2. Directrices

Este Plan Nacional por la Primera Infancia consigna, a partir de la legislación, de la política educacional y de la experiencia pedagógica, las siguientes directrices como guía de las acciones que en él se prevén:

1. La educación infantil es un derecho de la niña y el niño y un deber del Estado, mientras que para la familia, la matriculación en un jardín de infancia es una opción y la matriculación en un centro preescolar, una obligación. Debe estar garantizada para todas las niñas y niños en el territorio, ya sean ellos brasileños, inmigrantes o refugiados, y en intrínseca relación con su familia o sus responsables.
2. La expresión de *primera etapa de la educación básica* no se refiere, en primer lugar, a su orden cronológico, pues la educación no se constituye en capas que se superpongan sin una vinculación intrínseca, sino que ella tiene un lugar único e insustituible, una función específica —la construcción de las culturas infantiles—, además de que a ella la siguen las etapas de la Enseñanza Primaria y, posteriormente, la Enseñanza Secundaria.
3. El compromiso pedagógico de la Educación Infantil se contrae con los derechos de aprendizajes y de desarrollo de las niñas y niños, los cuales se concretan por medio de las interacciones y los juegos.
4. Jugar es la principal actividad de la niña y del niño, una dimensión constitutiva del modo como se relacionan entre sí, con los otros y con el mundo que los rodea. Se tiene que valorar la ludicidad como dimensión del pensamiento de las niñas y niños. Al jugar, ellos movilizan y construyen conocimiento sobre ellos, sobre los otros y sobre el mundo. El juego se vincula íntimamente en las diversas interacciones que las niñas y niños establecen con los adultos y con otros niños, razón por la que ellos son —el juego y las interacciones— los dos ejes de la acción pedagógica.
5. La educación y los cuidados constituyen un binomio indisoluble, aspectos de una misma y única realidad. Todos los profesionales que actúan con niñas y niños deben cuidar y educar. Es necesario superar prácticas que fragmentan el desarrollo de la niña o del niño en dicotomías: cuerpo-mente, cognición-afecto, cuidado-enseñanza aprendizaje-juego, etc.
6. La intencionalidad educativa se refleja en las actitudes de planificar, reflexionar, problematizar y proponer la organización de experiencias que posibiliten a las niñas y niños conocerse, conocer al otro, aprender e interactuar con la naturaleza, el arte, la cultura y la producción científica.
7. El currículo vertebrará los campos de experiencias que contextualizan un *universo* de aprendizajes de diferentes naturalezas y, de este modo, promueven el desarrollo integral. Este se cimienta en las prácticas sociales y culturales, que se traducen en los cuidados personales (alimentarse, vestirse, mantener la propia higiene), en los juegos, en los experimentos con materiales variados, en la observación y en la experiencia de la naturaleza, en la aproximación a las artes, a la ciencia y en el encuentro con las personas, entre las muchas formas que ri-

gen los modos de vivir, relacionarse, sentir, pensar y hacer.

8. Las propuestas pedagógicas deben seguir principios: I – éticos: de la autonomía, de la responsabilidad, de la solidaridad y del respeto al bien común, al medio ambiente y a las diferentes culturas, a las identidades y singularidades; II – políticos: de los derechos de ciudadanía, del ejercicio de la crítica y del respeto al orden democrático; III – estéticos: de la sensibilidad, de la creatividad, de la ludicidad y de la libertad de expresión en las diferentes manifestaciones artísticas y culturales¹⁴⁷.
9. Las propuestas pedagógicas se deben formular con la participación de toda la comunidad escolar —profesores, equipo técnico, personal encargado de la alimentación escolar, familias, niñas y niños, con respeto a todos en sus diferentes formas de expresión—, a partir y sobre la base de las directrices curriculares y operativas para la Educación Infantil, elaboradas por el Consejo Nacional de Educación¹⁴⁸, y en la Base Nacional Común Curricular, y complementadas por los respectivos sistemas de enseñanza.
10. Las propuestas curriculares estatales y municipales deben regirse por el principio de la contextualización de los currículos a las particularidades de los saberes locales y a la diversidad de las infancias brasileñas. En lo que se refiere a los pueblos indígenas y a las comunidades tradicionales, como las extractivistas, los *ribeirinhos*, los *caboclos*, los pescadores artesanales, los *pome- ranos*¹⁴⁹, entre otros, las propuestas pedagógicas se deben organizar en consonancia con sus culturas específicas, respetando

sus lenguas y sus modos de socialización y organización social, de modo que se preserven sus culturas.

11. Las familias y las instituciones de Educación Infantil no se sustituyen entre ellas; es más, son aliadas en el proyecto educativo, de manera que la educación familiar y la escolar se complementen y se enriquezcan, produciendo intercambios de saberes, con aprendizajes coherentes, más amplios y consistentes.
12. Es un derecho de las familias su participación en los procesos educativos de sus hijas e hijos que se llevan a cabo en las instituciones de educación infantil. Los consejos escolares, así como otros órganos colegiados, son los espacios institucionales de participación, aunque no son de carácter exclusivo.
13. El principio constitucional y las determinaciones legales de integración de las niñas y niños en situación de discapacidad en el sistema de enseñanza regular, así como la política de la educación inclusiva, se implementarán en la Educación Infantil, con programas específicos de orientación a las familias, calificación de los profesores mediante una formación inicial y una educación continuada. Además, en lo atinente a las condiciones físicas, al mobiliario, a los equipos y a los materiales pedagógicos de los proyectos arquitectónicos de los establecimientos, se adoptarán los parámetros del diseño universal y de las normas, así como los criterios de promoción de la accesibilidad establecidos por la Ley n.º 10098, de 2000¹⁵⁰.
14. Los profesores son, por excelencia, quienes materializan los derechos de aprendizaje y de desarrollo de las niñas y niños en los espacios de la Educación Infantil, por lo que se deben garantizar las condiciones para la realización de su labor pedagógica: formación inicial, formación continuada, profesionalización, infraestructura para el

¹⁴⁷ Artículo 6.º de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil – revisadas en 2009.

¹⁴⁸ Parecer n.º 20, de 2009, del Conselho Nacional de Educação – Revisión de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>. Fecha de acceso: 30 de abril de 2020.

¹⁴⁹ Se trata de pueblos y comunidades tradicionales, con características propias como etnia, religión, cultura, formas de convivencia y trabajo, etc. que adquirieron el derecho de ser respetados y atendidos por las políticas públicas en conformidad a dichas características.

¹⁵⁰ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm>. Fecha de acceso: 2 de mayo de 2020.

trabajo y, con especial afán de la gestión educacional, remuneración acorde con la responsabilidad de la profesión.

15. El Plan de Cargos y Salarios tiene un papel fundamental en la calidad de la Educación Infantil, siempre que dé valor a la formación continuada, que prevea las licencias para esa formación, que incluya en la carga horaria tiempo para la planificación y la preparación de las actividades y que establezca otros mecanismos para retener a los profesionales calificados.
16. La capacitación profesional incluye, entre otras cosas, el conocimiento de las bases científicas del desarrollo en la primera infancia, de la forma de aprendizaje de la niña y del niño, de las bases sociológicas y antropológicas de los procesos de socialización, de las prácticas de educación y cuidado de la niña o el niño, de la representación y de la producción social en diferentes contextos, de las condiciones para el planeamiento de los ambientes de aprendizaje, así como de los recursos para la evaluación del contexto y del aprendizaje. Se debe organizar un proceso de formación permanente en el que los conocimientos y las competencias se vayan alimentando en el día a día de la educación, de la cultura, de la ética y de la estética. Las universidades tienen que tener un papel y una responsabilidad en este proceso.
17. La evaluación ocurre de forma permanente y hace uso de diferentes medios, como la observación, el registro, la reflexión sobre el desarrollo de las actividades y de los proyectos, así como sobre las hipótesis y descubrimientos de las niñas y niños. Su objetivo es el de mejorar la forma de mediación del profesor para que el proceso de aprendizaje y desarrollo siempre logre niveles más elevados. No puede poner exámenes, atribuir notas, aprobar o reprobar a una niña o a un niño y, tampoco manifestar, como resultado de la evaluación, actitudes que indiquen una punición. Estos son procesos externos y artificiales que bloquean la libre y espontánea manifestación de la niña y del niño. Siempre

consistirá en la evaluación de la niña y del niño respecto a sí mismo, en vez de en comparación a sus compañeros. Jamás deberá buscar la competición dentro del espacio de la Educación Infantil.

18. La evaluación de la calidad de la oferta de la Educación Infantil se puede concretar por medio de:

A. La aplicación de los Indicadores de la Calidad de la Educación Infantil, considerándolos un fructífero instrumento de auto-evaluación institucional participativa.

B. La elaboración y/o adaptación de instrumentos de evaluación de los ambientes de la Educación Infantil (considerados *elementos de la oferta*), que puedan favorecer procesos de evaluación externa, así como enriquecer la evaluación institucional.

C. La elaboración de indicadores de seguimiento y registro de los aprendizajes de las niñas y niños, con el objetivo de apoyar al profesor en el trabajo pedagógico.

19. Los momentos de transición se deben planificar y vivir de forma que sirvan de apoyo a las niñas y niños en los procesos de cambio propios de la vida humana (durante la adaptación al jardín de infancia, en los traslados a otra aula o en los cambios de profesores, en el paso del jardín de infancia a la educación preescolar y a la enseñanza primaria, así como en otras situaciones de cambio que puedan causar una gran inseguridad).
20. La histórica segmentación entre la educación infantil y la enseñanza primaria, que, muchas veces, les impone a las niñas y niños experiencias de fragmentación en su trayecto escolar, debe ser superada, especialmente, dando relieve a las contribuciones de cada nivel de la enseñanza a los aprendizajes. Les compete a las instituciones y a los profesionales de la Educación Infantil mantener un diálogo con sus colegas de la Enseñanza Primaria para garantizar la continuidad con un mínimo de rupturas en los contenidos y en los métodos

entre las dos instituciones.

21. Se deberán acometer mayores esfuerzos para garantizar una expansión de calidad de la red de jardines de infancia. Con el objeto de que se logre cumplir la Meta 1 del PNE, se deberán adoptar medidas de naturaleza política, como, por ejemplo, decisiones y compromisos de los gobernantes referentes a este derecho fundamental de las niñas y niños, así como medidas económicas que garanticen los recursos financieros necesarios.
22. A pesar de que acudir a un jardín de infancia es un derecho de cada niña y niño, el plan de expansión de la oferta pública ha de priorizar a las niñas y niños de las familias en situación de vulnerabilidad social y económica. Las nuevas instituciones de educación infantil se construirán, en primer lugar, en las áreas socioeconómicas de mayor necesidad (demanda, déficit de atendimento, proporción de mujeres que ejerzan un trabajo fuera del domicilio, baja renta familiar, bajo Índice de Desarrollo de la Educación Básica – IDEB¹⁵¹, entre otros), con cuidado para que se les asignen a ellas los mejores recursos técnicos y pedagógicos de los que disponga el municipio.
23. La educación a tiempo completo debe contemplar, en primer lugar, a las hijas e hijos de padres trabajadores y a las niñas y niños en situación de vulnerabilidad en cualquiera de sus formas.
24. Los espacios físicos de educación infantil, tanto los interiores como los exteriores, están vivos: suponen un lenguaje que atrae, estimula, desafía, calma o, por el contrario, inhibe, restringe, limita a la niña o al niño. Ellos tienen un lugar en la Pedagogía, lo que los convierte en el *tercer educador*. Deben ser bonitos, limpios, claros, alegres, atractivos, amigos de la naturaleza, de las

plantas y de las flores, instigadores, capaces de motivar a las niñas y niños al movimiento, a las actividades en pareja, en trío, en grupo, a que inventen, combinen, descubran. Tienen que seguir los estándares de infraestructura definidos en las normas correspondientes, atender tanto la diversidad de las niñas y niños como sus características y necesidades y posibilitar la realización de las actividades pedagógicas.

25. Es necesario que, en los establecimientos de educación infantil, haya diversidad de materiales pedagógicos, juguetes y libros de diferentes géneros, adecuados para las edades, de acuerdo con los estándares de seguridad y en cantidad suficiente, con el fin de garantizar la amplitud de las experiencias de aprendizaje indicadas en la Base Nacional Común Curricular (BNCC). La construcción y el funcionamiento de nuevas unidades de educación infantil solo se podrán autorizar si los proyectos cumplen con los estándares de calidad y están consagrados tanto por el diseño universal como por los parámetros de accesibilidad.
26. La Educación Infantil, tal como fue construida históricamente y consolidada por la legislación y por las normas vigentes según las que funciona, no puede ser sustituida ni ser jamás equivalente a una pretendida educación domiciliaria. Las actividades que la escuela pueda sugerir a los padres siempre serán complementarias y enriquecedoras del ambiente doméstico, aunque nunca sustituirán la amplia y diversificada experiencia de aprendizaje que se produce en los espacios colectivos de un jardín de infancia o de un centro preescolar.

3. Objetivos y metas

1. Invertir en la expansión de la red física de Educación Infantil dado que la Meta 1 del PNE, referente a la universalización de la educación preescolar hasta 2016, no se cumplió. Además, debido a que el atendimento

¹⁵¹ El Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB se obtiene a partir del índice de aprobados que informa el Censo Escolar y en un examen realizado por el Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, del Ministerio de Educación. Para más información, consúltese <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb#:~:text=Ideb%20C3%A9%20o%20C3%8Dndice%20de,para%20a%20melhoria%20do%20ensino>.

a un 50 % de las niñas y niños en jardines de infancia para 2024 tampoco se va a lograr si se mantiene el mismo ritmo de crecimiento de la oferta de los últimos cuatro años, se debe retomar el Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (Proinfância)¹⁵², con modalidades flexibles que se han de diseñar mediante un diálogo entre el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE/MEC)¹⁵³ y los sistemas de enseñanza de los municipios.

2. Evaluar la oferta de educación infantil para tener información amplia y precisa sobre su calidad. Aquí se incluyen las redes públicas y privadas, en sus distintas formas de oferta de educación infantil (red directa, establecimientos con convenio, red privada sin fines de lucro, red privada sin convenio).
3. Garantizar que, en todas las unidades de educación infantil, se cumplan los estándares mínimos de infraestructura de las instituciones públicas y privadas (jardines de infancia y centros preescolares), elaborados por el Ministerio de Educación, en lo que se refiere a los siguientes aspectos:
 - a) espacio interior con iluminación, solarios, ventilación, vistas al espacio externo, red eléctrica y de seguridad, agua potable, saneamiento sanitario;
 - b) instalaciones sanitarias y para la higiene personal de las niñas y niños;
 - c) instalaciones para la preparación de alimentos y/o servicio de alimentación;
 - d) ambiente interno y externo para el desarrollo de las actividades, en conformidad con las directrices curriculares (DCNEI) y con la metodología de la educación infantil, lo que incluye el reposo, la expresión libre, el movimiento y el juego;
 - e) mobiliario, equipos y materiales peda-

gógicos que se proporcionan a la niña y al niño, seguros y con un permanente mantenimiento y reposición, y cuya concepción se haya basado en el proyecto pedagógico;

- f) adecuación a las características de las niñas y niños en situación de discapacidad, con incorporación de los parámetros del diseño universal y con cumplimiento de las normas de la ley federal sobre promoción de la accesibilidad a los proyectos arquitectónicos, de mobiliario y a los materiales pedagógicos; implantación de salas de recursos multifuncionales que incluyan herramientas de tecnología asistiva para las personas en situación de discapacidad, con trastornos globales del desarrollo, con altas habilidades o superdotados.
4. Fortalecer y ampliar las acciones de formación inicial y continuada, en donde se incluyen los cursos de posgrado (propios y oficiales) desarrollados en las universidades, en los institutos superiores de educación y en organizaciones no gubernamentales, con el fin de:
 - a) garantizar la titulación exigida por ley para todos los profesores de educación infantil;
 - b) estimular la búsqueda de cursos de posgrado adaptados a la educación infantil;
 - c) ampliar, durante los próximos dos años, en las redes de enseñanza, acciones formativas que promuevan la implementación de la BNCC y de sus propuestas curriculares;
 - d) garantizar la participación de auxiliares en las acciones de formación inicial y continuada.
 5. Establecer como exigencia el bilingüismo (en la lengua indígena específica y en portugués) en los concursos públicos para la educación infantil para pueblos indígenas, los cuales deben dirigirse preferentemente a candidatos indígenas. Exigir formación en el lenguaje brasileño de signos (LIBRAS), en todos los concursos públicos para acceder al ejercicio del magisterio en

¹⁵² Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.

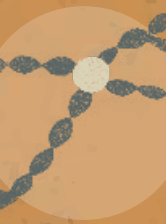
¹⁵³ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

la educación infantil.

6. Crear, en cada municipio, o por grupo de municipios, el funcionamiento de un programa de formación continua, bajo la coordinación de técnicos del organismo municipal de educación capacitados para esta función y, cuando así sea necesario, con el apoyo de instituciones de enseñanza superior y con la cooperación técnica y financiera de la Unión y de los estados. Ese programa pretendería la permanente actualización y la profundización de los conocimientos de los profesionales que actúan en la educación infantil, así como la formación del personal auxiliar.
7. Garantizar que la propuesta curricular de todos los estados, elaborada junto con sus municipios, sea acorde con la BNCC, con el fin de que se evalúe la calidad tanto de la educación resultante de la *unificación curricular* como también la de la educación de los municipios que elaboraron sus propios currículos.
8. Garantizar que, en tres años, todas las instituciones de educación infantil hayan reformulado e implementado, con la participación de las niñas y niños, de los profesionales de educación, de las familias y de las organizaciones representativas de la comunidad, sus proyectos pedagógicos en conformidad con las DCNEI, con las directrices curriculares para la promoción de la igualdad racial y con la BNCC.
9. Establecer, en todos los municipios, por medio del Sistema Municipal de Enseñanza/Consejo Municipal de Educación, un sistema de monitoreo y evaluación de la educación infantil en los establecimientos tanto públicos como privados, que tenga como metas el apoyo técnico-pedagógico para la mejora de la calidad y la garantía del cumplimiento de los estándares mínimos establecidos por las directrices nacionales y estatales.
10. Crear estrategias de colaboración técnica y financiera entre los sectores de la Educación, Cultura, Salud y Asistencia Social, para el mantenimiento, la expansión, la administración, el control y la evaluación de las instituciones que atienden a las niñas y niños —jardines de infancia y centros preescolares—.
11. Garantizar, por medio de una acción conjunta de la Unión, los estados y los municipios, con la supervisión de los Consejos de Seguridad Alimentaria (CSA) de los municipios, la mejora de la alimentación escolar para las niñas y niños atendidos tanto en los centros públicos como en los que tienen un convenio de educación infantil y, prioritariamente, garantizar insumos procedentes de la agricultura familiar.
12. Asegurar, en todos los municipios, el suministro de materiales pedagógicos adecuados para las franjas etarias y para las necesidades de los trabajos educacionales (juguetes, libros de literatura, disfraces, marionetas, instrumentos musicales, papel, tinta, lápices, plastilina, arcilla, etc.) y que sean representativos de la diversidad étnico-cultural de las niñas y niños.
13. Implantar progresivamente la educación en tiempo completo para las niñas y niños de 0 a 5 años y 11 meses o, en conformidad con las normas del sistema municipal de enseñanza, adoptar diversidad de horarios que resuelvan las necesidades de las familias trabajadoras.
14. Realizar estudios tanto sobre los costos de la educación infantil como sobre los efectos a corto, medio y largo plazo de acudir a un centro en esa etapa de la educación. Garantizar el financiamiento público de los organismos competentes para dichos estudios. Divulgar ampliamente los resultados de esos estudios.
15. Hacer seguimiento de los acuerdos del sector público con entidades sociales de educación y de asistencia social sin fines de lucro. Este seguimiento debe incluir, entre otros elementos, el monitoreo del cumplimiento de las directrices, de los criterios de calidad y de las orientaciones operativas y perseguir la adecuación de la ayuda técnica

y el logro del nivel de calidad establecido para el atendimento público.

16. Participar aportando la competencia de la educación infantil en programas desarrollados por los sectores de la asistencia social, de la salud y de la justicia, dirigidos a las familias o a los responsables de niñas y niños con edad entre 0 y 6 años, que proporcionen orientación y apoyo a la educación de sus hijas e hijos, ayuda financiera, jurídica y de complementación alimenticia en los casos de pobreza, violencia y otras formas de violación de derechos.
17. Reforzar las orientaciones con los equipos gestores, con los empleados y con los profesores, en lo referente a los procedimientos más adecuados para el debido encaminamiento, en tiempo hábil, de los casos de violencia contra las niñas y niños.





Las familias
y las comunidades
de las niñas y niños

1. Análisis de la realidad

Las personas tienen diferentes concepciones y definiciones de familia, las cuales están modeladas por las diversas experiencias personales y por las prácticas culturales. En este Plan Nacional por la Primera Infancia, la familia es entendida en su sentido más amplio, con el objetivo de evitar exclusiones. El término *familia* se refiere a las percepciones, los sentimientos y los vínculos que las personas hayan instituido y que surgen de las formas particulares de relacionarse entre ellas. Por consiguiente, la noción de familia está vinculada a algo que pertenece al mundo social, al de las relaciones humanas en sus diferentes formas de organizarse, a las relaciones de parentesco y al contexto comunitario. Se trata de relaciones de afecto, de familiaridad, de legalidad, de solidaridad y de compromiso entre sus miembros.

De esta forma, el Estado debe reconocer y proteger las diferentes disposiciones familiares. Además, por ser un fenómeno que surge y pertenece al mundo de las relaciones humanas, es histórico y cultural. Durante las últimas décadas, el concepto de familia pasó por cambios y cada vez se rige más por los valores jurídicos de la afectividad y los cuidados. La familia se transforma en su concepción, en las formas de organizarse y en sus funciones, como resultado de factores históricos y sociales. La industrialización fue uno de los agentes más intensos, durante el siglo XVIII, de la alteración de los patrones tradicionales de cuidados y educación familiar de las niñas y niños pequeños. Como consecuencia de ella y de otros fenómenos, el proceso de urbanización comenzó a influir mucho en la estructura y en los papeles familiares, lo que tuvo repercusiones en dichas funciones de cuidados y educación. Durante el siglo XX, entre otros factores que determinaron intensamente tanto las formas de convivencia como la calidad de las relaciones familiares, se pueden mencionar la globalización, la informatización y la flexibilización del mercado laboral. Estos fenómenos causan impactos que alteran la relación de los progenitores con sus hijas e hijos pequeños: reduce el tiempo de convivencia, se

para a padres e hijos en función de sus ocupaciones (trabajo para unos, juego para los otros), modifica los papeles en los cuidados y en la educación de sus hijas e hijos y es causa del surgimiento y la ampliación de instituciones sociales para apoyar a la familia en las tareas de cuidar y educar a sus hijos.

El Marco Legal de la Primera Infancia destaca la importancia de la comunidad y de sus redes de protección y cuidados, al determinar que la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios apoyen la participación de las familias en esas redes, entre otros objetivos, para la formación y el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, con prioridad para los contextos que presenten riesgos para el desarrollo de las niñas y niños.

En la sociedad moderna, fueron surgiendo instituciones de diversos tipos y con diferentes funciones, a las que se les fueron atribuyendo, parcial o totalmente, papeles en el cuidado de los hijos pequeños que, en un principio, eran exclusivas de la familia. Esas instituciones apoyan y complementan las acciones de cuidado familiar, aunque no las sustituyen. A pesar de ello, un número creciente de familias viene renunciando tácitamente tanto al ejercicio del derecho como al deber de velar por sus hijas e hijos y proporcionarles cuidados y educación desde sus primeros años de vida. Sin embargo, ni la responsabilidad ni la función esencial de cuidar y educar a sus hijas e hijos pequeños se pueden enajenar o delegar en instituciones sociales; sino que, por el contrario, se deben compartir con ellas. Por consiguiente, es necesario reforzar, en beneficio de la niña y del niño, las funciones familiares y las condiciones necesarias para ejercerlas.

En el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, los jefes de Estado afirmaron estar *convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad.*

De esta forma, en este Plan, se entiende a



la familia como *el grupo primario que acoge, apoya y acompaña al niño o a la niña en su hogar y que satisface sus necesidades de salud, alimentación, afecto, juego, comunicación, seguridad y aprendizaje y conquista progresiva de autonomía, durante los años iniciales de la vida, así como el que la inscribe legalmente en un sistema de identidad social y asume responsabilidades por ella.*

Este Plan incluye acciones mediante las que el Estado puede apoyar a las familias, las cuales gozan de especial protección por fuerza del art. 226 de la Constitución Federal, en el cumplimiento de sus funciones primordiales de cuidados, socialización y educación, según se establece en la norma constitucional del art. 227.

La elección de esas acciones se fundamenta en los presupuestos que se presentan acto seguido.

2. Presupuestos

2.1. En la sociedad actual, la familia es la institución que desempeña el papel central e insustituible de atender las necesidades de desarrollo de la niña y el niño

Es en la familia donde el niño debe recibir los cuidados responsivos permeados por el afecto, lo que incluye la alimentación, la salud y la higiene, el juego, la convivencia con adultos que interactúen con él, en ambientes oportunos para explorar y aprender por medio de la educación, de forma que garanticen su crecimiento, su supervivencia y su desarrollo. Es también allí donde él establece su íntima y constante relación con la madre, con el padre y con otras personas de su grupo, lo que desencadena su proceso de socialización, desarrolla su autoestima y, de modo general, forma su personalidad.

Con una dinámica propia de la diversidad de la formación étnica y cultural y de las múltiples maneras como viene configurándose, la fami-

lia es vista [...] como un espacio privilegiado para la práctica de valores comunitarios y la profundización de relaciones de solidaridad¹⁵⁴.

Asimismo, se debe destacar que la Política Nacional de Atención Básica (PNAB)¹⁵⁵ tiene, en la Salud de la Familia, su estrategia prioritaria para la expansión, consolidación y cualificación de la Atención Básica. La PNAB considera que *los cuidados se construyen con las personas, de acuerdo con sus necesidades y posibilidades en la búsqueda de una vida independiente y plena. La familia, la comunidad y otras formas de colectividad son elementos relevantes y, muchas veces, condicionantes o determinantes para la vida de las personas y, en consecuencia, para los cuidados.*

La Constitución Federal establece que *la familia es la base de la sociedad* (art. 226) y que, por lo tanto, a ella le compete, junto con el Estado y la sociedad (y, dentro de esta, a las comunidades particularmente), garantizarles a la niña, al niño y al adolescente el ejercicio de sus derechos fundamentales (art. 227). En este mismo artículo, la Constitución especifica los derechos fundamentales de la niña y del niño, entre los que se incluyen el derecho a las diferentes formas de convivencia familiar y colectiva.

Tenemos un numeroso contingente de familias con niñas y niños pequeños luchando por sobrevivir. A pesar de que los datos del censo y los muestreos recopilados por el IBGE indican mejoras en varios aspectos relacionados con el desarrollo de las niñas y niños, como la disminución del analfabetismo y un mayor número de residencias con saneamiento básico, la desigualdad en la distribución de la renta varió muy poco durante los últimos años. La alarmante desigualdad socioeconómica de las familias brasileñas, además de ser injusta e inaceptable, compromete las oportunidades de desarrollo de las niñas y niños y perpetúa los mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza y la exclusión. Las niñas y niños son los mayores afectados por esta situación adversa, que se

¹⁵⁴ MAURAS, M.; KAYAYAN, A. *Apresentação, em: KALOUSTIAN, s.m. (org). Famílias Brasileiras: A base de tudo.* São Paulo: Cortez. Brasília: Unicef, 1998.

¹⁵⁵ *Política Nacional de Atenção Básica.* Decreto Ministerial n.º 2436, del 21 de septiembre de 2017. Aprueba la Política Nacional de Atención Básica en el ámbito del Sistema Único de Salud.

agrava por el hecho de que el mayor número de niñas y niños de hasta seis años pertenece a las familias más pobres.

Al considerar este escenario, encontramos un alto número de bebés, niñas y niños pequeños que acaban por ser separados de sus familias de origen, lo que provoca aún más sufrimiento y puede acarrear perjuicios relacionados con su desarrollo integral. Es fundamental que encontremos medidas previas que sirvan de apoyo a las familias, lo que prevendría al máximo la separación de la niña o del niño de su núcleo familiar original.

2.2. La familia tiene que ser valorada dentro de sus posibilidades de discutir, reflexionar y definir su propio proyecto de vida, lo que incluye la forma de crear y educar a sus niñas y niños

En el pasado, las familias cuidaban a sus hijas e hijos basándose en las tradiciones y con la orientación de los más ancianos. Además, se sentían seguras de ello. Durante las últimas décadas, con el desarrollo de las ciencias y la gran cantidad de información que reciben a través de los medios de comunicación y, también, a causa de la modificación de la estructura familiar, se advierte que las prácticas tradicionales se cuestionan constantemente, por lo que muchos se sienten inseguros y desorientados sobre sus formas de cuidar a las hijas e hijos. ¿Qué alimentación es adecuada? ¿Qué debo hacer si se pone enfermo? ¿Qué debo permitirle y qué no? ¿Cómo lidiar con la televisión, con los juegos electrónicos, con el computador, con el celular? Son muchas preguntas con respuestas contradictorias. Hoy en día, para cualquier familia, independientemente de su clase social, encontrar su camino y su estilo, en medio de tanta información, supone un desafío.

Lo que antiguamente se basaba en acciones intuitivas que se apoyaban en las tradiciones familiares, en las creencias religiosas, en los saberes que prosperaban en las comunidades, al día de hoy es necesario conquistarlos

conscientemente, para lo que hay que contar tanto con la observación de las propias niñas y niños como con los descubrimientos científicos. Solo así serán capaces las familias de elaborar y llevar a cabo sus proyectos de vida en la realización de la función social de criar y educar a sus niños. Además, es precisamente en este ejercicio de cuidar y educar, en el que la familia se perfecciona en esta función. Dentro de este contexto, adquiere relevancia la determinación del art. 14 del Marco Legal de la Primera Infancia, según el cual, las embarazadas y las familias con niños en la primera infancia deberán recibir orientación y formación sobre maternidad y paternidad responsivos, lactancia materna, alimentación complementaria saludable, crecimiento y desarrollo infantil integral, prevención de accidentes y educación sin el uso de castigos físicos (disciplina positiva), con la finalidad de favorecer la formación y la consolidación de los vínculos afectivos y estimular el desarrollo integral en la primera infancia. El conocimiento de la importancia de los cuidados amorosos y responsivos al inicio de la vida ayudará a la familia a recuperar su prestigio y protagonismo en los cuidados a sus hijas e hijos desde el inicio de la vida.

Es necesario observar siempre que las familias tienen sus estrategias, sus formas de cuidar y educar a las hijas e hijos, algo que hay que tomar en consideración en el diálogo que pretenda posibles sustituciones y perfeccionamientos.

2.3. Es necesario construir con las familias nuevas prácticas sociales de carácter colectivo, participativo y solidario, que contemplen a instituciones, asociaciones y movimientos de la comunidad

La unidad *familia-comunidad* es el punto de partida de las prácticas sociales de protección, cuidados y educación de las niñas y niños. Ambas tienen que ser fortalecidas mediante apoyos enfocados en un mayor y mejor disfrute de bienes y de servicios, de modo que operen

efectos reales en la mejora de la calidad de vida y reviertan el proceso de exclusión al que se ven sometidos. A modo de ejemplo, la salud y la educación son servicios estratégicos y esenciales que cuentan con una amplia cobertura, dado el carácter universal del Sistema Unificado de Salud (SUS) y de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB); no obstante, no basta con garantizar las consultas médicas y la matriculación de las niñas y niños en las escuelas. El buen resultado de esos servicios depende de la conjugación de acciones y apoyos originados en las demás políticas y, sobre todo, en una red de apoyo y participación de las familias y comunidades para el eficaz aprovechamiento de estas prestaciones¹⁵⁶. El art. 14 del Marco Legal de la Primera Infancia discrimina, en sus cinco párrafos, la necesidad de incluir aspectos que representen un apoyo a las familias en sus distintos grados de vulnerabilidad y la imprescindible vertebración intersectorial para integrar los programas que actúan con familias.

La familia puede contar con las bases de apoyo existentes en la comunidad de la que forma parte. Ellas son los cimientos fundamentales del desarrollo integral de la niña o el niño: ofrecen seguridad, relaciones de afecto, oportunidades para el desarrollo de habilidades, amistades y autoconfianza, así como actividades y servicios que contribuyen a su realización plena como persona. Por lo tanto, el fortalecimiento de las bases de apoyo familiar y comunitario significa fortalecer a la propia familia y, como consecuencia de ello, a la niña o al niño que crece y se desarrolla en su seno.

Esta es la preocupación del Marco Legal de la Primera Infancia cuando, en su art. 12, destaca la participación solidaria de la sociedad, del Estado y de la familia en la protección y promoción de la niña y el niño en la primera infancia, entre

otras formas, *creando, apoyando y participando en redes de protección y cuidado de los niños en las comunidades*. De hecho, las comunidades también necesitan contar con condiciones para comprender mejor el significado de la primera infancia y, de esta forma, fortalecer su papel de promoción de la primera infancia.

2.4. El apoyo y el fortalecimiento de las familias deben regirse por relaciones dialógicas

Dialogar es captar y aceptar al otro en su totalidad, en la unidad, en la singularidad y en la pluralidad cultural. Saber lidiar con la diversidad significa, entre otras cosas, reconocer, aceptar y valorar los diferentes conceptos de familia. Dialogar con las familias implica verlas como sujetos y no como medio o estrategia para lograr ciertos resultados que se esperan socialmente, inclusive, el de garantizar un buen ambiente para el desarrollo de las niñas y niños. Lo que se debe perseguir es el apoyo a las familias por medio de prácticas dialógicas y reflexivas, lo que las fortalecerá en su papel de cuidar y educar a las niñas y niños. Dialogar no consiste en solo oír o en exclusivamente hablar; tampoco basta con oír y hablar. El verdadero diálogo implica una actitud de apertura: comprender lo que dicen las familias y darles respuestas, con un sentimiento de compromiso con ellas y creando el sentido de corresponsabilidad. Para ello, es preciso crear oportunidades de diálogo, en el que los padres y los familiares sean los protagonistas, mientras que los profesionales y las otras personas que intervengan sean los coadyuvantes. Estos deben dar por cierto y adoptar como práctica que los padres y los familiares son capaces de reflexionar sobre sus problemas, de buscar y encontrar las formas de resolverlos, con el apoyo de interlocutores que puedan proporcionarles el apoyo, las orientaciones y la información que necesitan.

¹⁵⁶ CARVALHO, M.C. Brandt. *A Priorização da Família na Agenda da Política Social*. En: KALOUSTIAN, S.M. (org.). *Famílias Brasileiras: A base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1994.

2.5. La construcción de una base de apoyo a las familias se realiza con una política social que erradique la miseria y la pobreza, supere el asistencialismo, el individualismo y la visión sectorizada de las necesidades de los individuos

El acceso a los bienes esenciales (como vivienda, alimentación, educación y salud básicas, seguridad, justicia, transporte urbano o saneamiento básico) y a los bienes culturales (como escuela, trabajo, bibliotecas, cines, teatros, espacios de recreación y de juegos u otras experiencias enriquecedoras para el ser humano) es una condición básica que el Estado debe proporcionar para que la familia pueda ejercer su función social de protección, cuidados y educación de sus niñas y niños. Las metas a este respecto se pueden encontrar en los capítulos correspondientes de este Plan. Además de ellas, entre otros temas prioritarios en el ámbito de las macropolíticas, están la generación masiva de puestos de trabajo, el asentamiento de familias en el campo, el saneamiento básico, los programas de seguridad alimentaria o la complementación de la renta familiar. En lo referente al ámbito municipal, la política social de apoyo a las familias debe contemplar la implantación o implementación de redes de servicios eficientes y de buena calidad en las áreas de la salud, la educación y la asistencia social, además de otras para la generación de empleo y renta, así como redes de servicios comunitarios. Ahora bien, lo que es aún más necesario es que la temática de la familia sea incorporada a la agenda de la política social.

3. Objetivos y metas

1. Ir al encuentro de las familias para construir con ellas prácticas sociales que les den mayores y mejores posibilidades de participar en transformaciones enfocadas en mejoras de su calidad de vida y, por consiguiente, de la de sus niñas y niños.

2. Dar valor, por medio de políticas públicas de apoyo, a la unidad familiar como *locus* propio de producción de identidad social primaria para la niña y el niño.
3. Adoptar, en cada municipio, metodologías y técnicas que propicien, en los espacios de atención a la familia, el fortalecimiento del sentimiento de familia y de infancia, con el objeto de hacer posible que las personas se unan para *vivir en común* y se comunique vitalidad al sentido de comunidad. Esta acción puede contar con los servicios del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS)¹⁵⁷ especialmente, los que desarrollan los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS)¹⁵⁸, el Servicio de Protección Integral a la Familia (PAIF)¹⁵⁹ y el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV)¹⁶⁰, de modo que el papel de la Política de Asistencia Social Básica¹⁶¹ sea el de realizar la búsqueda activa de las familias en sus territorios.
4. Utilizar los espacios más adecuados para el encuentro con los grupos familiares, entre los que se encuentran:
 - (a) los lugares a los que las familias ya acuden para aprovechar dependencias como unidades de salud, instituciones de educación infantil y de servicio social, iglesias, asociaciones de vecinos y otros;
 - (b) el propio domicilio, durante las visitas a las familias, tal y como vienen haciendo los profesionales de la Estrategia Salud de la Familia (ESF), los líderes comunitarios de la Pastoral de la Niñez¹⁶², los visitantes familiares, como los del Programa Primera Infancia Mejor (PIM/RS)¹⁶³ y los del Pro-

¹⁵⁷ Sistema Único de Assistência Social.

¹⁵⁸ Centros de Referência de Assistência Social.

¹⁵⁹ Serviço de Proteção Integral à Família.

¹⁶⁰ Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

¹⁶¹ Política de Assistência Social Básica.

¹⁶² Pastoral da Criança.

¹⁶³ Programa Primeira Infância Melhor (PIM/RS).

grama Niño Feliz (PCF)¹⁶⁴, así como por los de diversos otros programas estatales o municipales que pretenden una mayor aproximación a las familias, para su empoderamiento en el papel de promotoras de cuidados apropiados para el mejor desarrollo infantil.

5. Establecer con los grupos familiares una relación de valoración, de respeto, de alteridad, evitando asumir su papel, promoviendo el encuentro entre el conocimiento sistematizado de los profesionales y el saber cotidiano de la familia en pro del aprendizaje recíproco.
6. Construir formas comunitarias que respeten la diversidad cultural, para el enfrentamiento de los problemas que viven las familias de los estratos más bajos de renta, de forma que las propias familias, en un proceso coordinado de discusión, ayuda y compromiso mutuo, creen y amplíen progresivamente sus posibilidades de participación social, principalmente, en lo que respecta a los cuidados y a la educación de sus niñas y niños.
7. Preparar a los futuros padres, incluyendo en el currículo de la enseñanza secundaria los contenidos, con dinámicas apropiadas, para la construcción de los sentimientos, de los pensamientos, de los conocimientos y de la autoconfianza basados en los derechos humanos, con una concepción de ciudadanía plena y del ciclo vital, en una perspectiva holística de proyecto familiar consciente. De esta forma, los jóvenes podrán prepararse para asumir la paternidad y la maternidad de forma planificada y activa, ya desde la misma gestación de la niña o el niño.
8. Fortalecer el acogimiento tanto institucional como familiar, en conformidad con las formas previstas en el art. 101 del Estatuto del Niño y el Adolescente, las cuales son medidas protectoras provisionales y excepcionales, utilizables como una forma de transición hacia la reintegración familiar o,

cuando esta no sea posible, para su acomodación en una familia sustituta. Cabe destacar que, en los términos del § 1.º del art. 34 del Estatuto del Niño y el Adolescente, el acogimiento familiar tiene preferencia sobre la modalidad institucional; de este modo, es fundamental que se refuerce su implementación. En este sentido, destaca la importancia del § 3.º del art. 34 del Estatuto del Niño y el Adolescente, introducido por el Marco Legal de la Primera Infancia, que, en su art. 28, establece que: *La Unión apoyará la implementación de servicios de acogida en familia acogedora como política pública. Dichos servicios deberán disponer de un equipo que organice la acogida temporal de niños y adolescentes en residencias de familias seleccionadas, capacitadas y acompañadas, que no estén inscritas en el registro de adopción.* Este tema también se remite al capítulo sobre convivencia familiar y comunitaria.

9. Fortalecer el apoyo a madres, padres y familiares en situación de vulnerabilidad. Si bien es cierto que el art. 23 del Estatuto del Niño y el Adolescente descarta la posibilidad de pérdida de la patria potestad familiar como consecuencia de unas condiciones económicas precarias, todavía restan desafíos para lograr su plena eficacia y, en este contexto, es fundamental asegurar el apoyo socioeconómico mencionado. En este sentido, es esencial tomar medidas para implementar el art. 13 del Marco Legal de la Primera Infancia, que se ocupa del papel de los entes federativos en el amparo de las familias en sus funciones de protección y cuidados, para el fortalecimiento de los vínculos afectivos, con prioridad para los individuos que se encuentren en situaciones de riesgo y vulnerabilidad, así como el artículo 14, que prevé la atención a embarazadas, madres y padres, para la construcción de una parentalidad responsable, con prioridad en el caso de niñas, niños y familias en situación de riesgo o vulnerabilidad.
10. Desarrollar acciones para la rehabilitación de personas con dependencia a sustancias en atención al art. 19 del Estatuto del Niño y el Adolescente, en la redacción dada por

¹⁶⁴ Programa Criança Feliz (PCF).

el Marco Legal de la Primera Infancia, el cual dispone sobre el derecho a la convivencia familiar y comunitaria y en donde el pasaje *en un ambiente libre de la presencia de personas adictas a sustancias estupefacientes* fue sustituido por *en un entorno que garantice su desarrollo integral*, también como reflejo de la valoración de la familia y del esfuerzo por apoyarla en el ejercicio de la parentalidad.

11. Asegurar y ampliar la implementación la extensión de las licencias de maternidad y de paternidad, según se prevé en el art. 38 de la Ley n.º 11770, de 2008, el cual crea el Programa Empresa Ciudadana.
12. Establecer un protocolo sobre la entrega voluntaria de hijos para adopción por parte de embarazadas y madres e informar sobre el mismo, en espacios adecuados para ello, según se establece en el art. 13 del Estatuto del Niño y el Adolescente. Esta cuestión está estrechamente vinculada con el capítulo de este Plan que se ocupa de la convivencia familiar y comunitaria.
13. Consolidar la sustitución de la prisión preventiva por la domiciliaria, de las mujeres gestantes, de las madres con al menos un(a) hijo(a) menor de 12 años y también de los hombres con, al menos, un(a) hijo(a) menor de 12 años y siempre que se compruebe que él es el único responsable de los cuidados de la niña o el niño, en los términos del art. 318 del Código de Proceso Penal, tras la alteración que introdujo la Ley n.º 13257, Marco Legal de la Primera Infancia
14. Fortalecer la aplicación del derecho al internamiento provisional en régimen abierto, según lo establece la sentencia del Recurso de *Habeas Corpus* n.º 143.641/2018, del Supremo Tribunal Federal (STF), mediante la que se reconoció este derecho a las adolescentes internadas que estén embarazadas, dando el pecho o que tengan hijos menores de 12 años.
15. Promover campañas y acciones comunitarias que refuercen la conciencia social sobre el significado de la primera infancia en el desarrollo del ser humano.



Asistencia
social a las familias
con niñas y niños
en la primera infancia



1. La Política de Asistencia Social

La Asistencia Social es una política pública de Seguridad Social no contributiva, instituida en la Constitución Federal (CF) de 1988 y en la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS)¹⁶⁵, Ley n.º 8742, de 1993, enfocada en la atención de familias e individuos en situación de vulnerabilidad social, de riesgo personal y social y de violación de derechos, por medio de un conjunto integrado de acciones de iniciativa pública tanto estatal como no estatal. A partir de la Constitución Federal de 1988 —que la reconoce como política social de derechos, junto con la salud y la previsión social— y de la LOAS, la asistencia social viene distanciándose de la lógica asistencialista y comienza a ser considerada como un derecho del ciudadano.

Con la aprobación de la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS)¹⁶⁶, en 2004, y de la Norma Operativa Básica (NOB)¹⁶⁷, en 2005, se instituyó el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), el cual organiza los servicios, programas, proyectos y ayudas referentes a la asistencia social, garantiza protección social y que tiene como uno de sus ejes estructurantes el carácter matricial sociofamiliar. En 2013, se publicó una nueva versión de la NOB/SUAS que adecuó aún más la estructuración del SUAS.

El carácter central que se le da a la familia en la Política de Asistencia Social indica que la atención se debe dirigir a la familia como un todo, con miradas específicas a los ciclos de vida de sus miembros. Dicha definición se basa en el hecho de que, para el logro de resultados en la protección de niñas, niños, adolescentes, jóvenes o ancianos, es necesario proporcionar protección a la familia como un todo. Esta premisa es especialmente relevante en el caso de las

niñas y niños en la primera infancia, dado que, la familia es el principal núcleo de protección y cuidados de forma especial durante esta etapa del desarrollo.

2. Sistema Único de Asistencia Social

El Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), que organiza la Política de Asistencia Social en Brasil, es un sistema descentralizado y participativo que regula, en territorio nacional, la oferta de servicios, programas y proyectos de asistencia social, así como la concesión de prestaciones.

La oferta de la red socioasistencial debe garantizar seguridad sobre los siguientes aspectos:

- Seguridad de renta y de autonomía, enfocada en garantizar la subsistencia de los usuarios, lo que incluye su incorporación al mercado laboral y el desarrollo de competencias para una vida autónoma.
- Seguridad de acogida, enfocada en el acogimiento a quien se encuentre en situación de abandono, en situación de calle o que necesite ser separado del núcleo familiar debido a situaciones de violación de derechos, entre otras.
- Seguridad de convivencia, enfocada en el fortalecimiento de los vínculos familiares, comunitarios y de apoyo a las familias, en su papel de cuidados y protección de sus miembros dependientes, como las niñas y niños en la primera infancia.

Cabe destacar el papel estratégico del SUAS en la promoción del desarrollo de la primera infancia, especialmente, a partir del trabajo social con las familias, de forma que se constituye como un brazo estratégico para la atención de los individuos en esa franja etaria que conside-

¹⁶⁵ *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).*

¹⁶⁶ Política Nacional de Assistência Social, 2004. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Fecha de acceso: 13 de abril de 2020.

¹⁶⁷ *Norma Operacional Básica.*

ra la totalidad de sus demandas. Los servicios proporcionados por el SUAS pretenden promover los derechos de las niñas y niños desde la primera infancia, al fortalecer los vínculos familiares y defender el derecho a la convivencia familiar y comunitaria. Todas las garantías que el SUAS pretende asegurar —renta, autonomía, convivencia y acogimiento— tienen el objetivo de propiciar unas condiciones materiales y subjetivas para que las familias protejan a sus miembros, en especial a los más vulnerables, como las niñas y niños en la primera infancia.

Las ofertas socioasistenciales del SUAS se organizan en niveles de complejidad: Protección Social Básica (PSB) y Protección Social Especial (PSE).

La PSB engloba un conjunto de servicios, programas, proyectos y prestaciones socioasistenciales que pretenden prevenir las situaciones de vulnerabilidad, de riesgo personal y social y de violación de derechos. A su vez, la PSE, que se subdivide en los niveles de media y alta complejidad, abarca un conjunto de servicios, programas y proyectos enfocados en el enfrentamiento de las situaciones de riesgo social, de violencia y de otras violaciones de derechos, como la violencia intrafamiliar (física, psicológica, negligencia, abandono, etc.), violencia sexual (abusos y/o explotación), personas en situación de calle, trabajo infantil, separación/ruptura de la convivencia familiar, entre otras.

Esta división tiene como objetivo resguardar los límites, las competencias y las atribuciones de los profesionales que intervienen en cada oferta. De cualquier forma la mirada a las familias y a los individuos en situación de vulnerabilidad, de riesgo social o a aquellas cuyos derechos se hayan violado se debe regir por un abordaje amplio que considere sus demandas tanto objetivas como subjetivas, en un trabajo social articulado que reconozca la insuficiencia de las políticas públicas, las cuales solo son efectivas cuando actúan de forma integrada en su territorio de actuación.

Para dotar de efectividad a la ejecución de la Política de Asistencia Social, la PSB se organiza en cada territorio, en torno al Centro de

Referencia de Asistencia Social (CRAS), que se constituye como la principal puerta de acceso de la población a la Asistencia Social. En su calidad de unidad central de la Asistencia Social, a cuyo alrededor se organizan todas las ofertas de la PSB, los objetivos del CRAS integran los objetivos generales de la PSB de prevenir que sucedan situaciones de vulnerabilidad y riesgo social en los territorios, por medio de dos funciones estratégicas, que se complementan en el día a día de los procesos de trabajo: la gestión territorial de la red socioasistencial de Protección Social Básica, una oferta obligatoria del Servicio de Protección y Atención Integral a la Familia (PAIF), y la prestación de otros servicios, programas y proyectos socioasistenciales de protección social básica a las familias y a sus miembros, de acuerdo con la realidad y las demandas de cada territorio.

Además del PAIF, también forma parte de la PSB el Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV), que complementa el trabajo social del PAIF con las familias, aparte de contribuir al fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios de los usuarios. Está organizado en grupos, en función de los ciclos de vida de los participantes: niños menores de 6 años, niños y adolescentes de 6 a 15 años, adolescentes de 15 a 17 años, jóvenes de 18 a 29 años, adultos de 30 a 59 y ancianos a partir de 60 años. Asimismo, forma parte del PAIF el Servicio de Protección Social Básica a Domicilio para Ancianos y Personas con Discapacidad (SD)¹⁶⁸, dirigido a personas en situación de discapacidad de cualquier edad y a ancianos.

El CRAS puede ofrecer directamente estos dos servicios o derivarlos para que los ejecute la red socioasistencial compuesta por las entidades y organizaciones de la sociedad civil (OSC). Por lo general, las familias y los individuos, en función de sus particularidades y de sus necesidades, acceden a los demás servicios y acciones tanto de la red socioasistencial en sus diferentes niveles de complejidad como de las demás políticas públicas, a partir de los encaminamientos y derivaciones que realizan los equipos de los CRAS.

¹⁶⁸ Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência (SD).

Destaca la importancia, especialmente para la primera infancia, del fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, así como de la parentalidad, desde una perspectiva de promoción de los cuidados, de la protección social y del desarrollo integral en ese ciclo de vida¹⁶⁹. En este sentido, la Política de Asistencia Social (y la PSB en particular) desempeña un importante papel en la primera infancia, pues demarca el campo de actuación con las familias, particularmente, con las que se encuentran en situación de riesgo social, algo que se rige por la atención de sus demandas básicas, por el fortalecimiento de los vínculos y de la parentalidad, mediante un trabajo social integrado de diferentes áreas y servicios.

La Vigilancia Socioasistencial, que junto con la protección social y la defensa de derechos son los pilares de la Política de Asistencia Social, es una dimensión fundamental para una gestión territorial que se enfoque en la prevención del acaecimiento o el agravamiento de vulnerabilidades en las familias que residan en el territorio. Asimismo, su papel en el territorio se materializa no solo a través de la garantía de los resultados cuantitativos y cualitativos de la oferta socioasistencial. La Vigilancia, gracias a sus instrumentos y sistemas de análisis, contribuye a producir insumos para la planificación de acciones y a proporcionar un conocimiento profundo del territorio. La función de diagnóstico de las características locales es esencial para una oferta de calidad, lo que comienza con la observación y la sistematización de las características del lugar en el que esté implantado el CRAS, pasa por las características demográficas y finaliza con las particularidades que refuercen o provoquen situaciones de vulnerabilidad a los que allí residen.

En el ámbito de la Protección Social Especial, el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) es la unidad de referencia, de naturaleza pública y estatal, para la oferta de trabajo social especializado, en el ámbito del SUAS, a familias e individuos en situación de riesgo, de violencia o de otras violaciones

de derechos. En el ámbito del CREAS, que forma parte de la PSE de media complejidad, se realiza la oferta obligatoria del Servicio de Atención Especializada a Familias e Individuos (PAEFI)¹⁷⁰, el cual proporciona apoyo, orientación y hace seguimiento de las familias e individuos en situación de amenaza o violación de derechos, lo que contribuye a: (a) la ruptura de patrones de violación de derechos, de situaciones de violencia y de explotación; (b) el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios y de la función protectora de la familia; (c) la superación de esas situaciones; (d) el acceso a la red de protección social; y (e) la prevención de agravamientos de los riesgos a causa de la violación de derechos.

Las niñas, niños y adolescentes constituyen el principal público atendido por los CREAS, por medio del PAEFI. Los datos del Registro Mensual de Atendimento (RMA) muestran que el PAEFI atendió, durante el año de 2019, 82 698 casos de niñas y niños de 0 a 12 años, víctimas de violencia o de violaciones de derechos. En lo relativo a las niñas y niños en la primera infancia, se registró el ingreso de 16 344 niñas y niños de entre 0 y 6 años víctimas de violencia intrafamiliar, 8450 víctimas de abusos sexuales, 387 víctimas de explotación sexual y 20 827 víctimas de negligencia o abandono.

Además del PAEFI, la PSE de media complejidad está compuesta por: (a) el Servicio Especializado en Abordaje Social¹⁷¹, efectuado por equipos del CREAS, del Centro de Referencia Especializado para Población en Situación de Calle (Centro Pop) o de una unidad vinculada al CREAS, que realizan una búsqueda activa en los espacios públicos con mayor concentración de personas expuestas a riesgos sociales y personales, para facilitar el acceso de ese público a servicios socioasistenciales y de otras políticas sociales; (b) el Servicio Especializado para Personas en Situación de Calle¹⁷², proporcionado en los Centros Pop, que pretende desarrollar sociabilidades, prestar orientación individual y de grupo y realizar la derivación a otros servi-

¹⁶⁹ *Caderno de Orientações Técnicas do Serviço de Convivência para Crianças de 0 a 6 anos*. Brasília: MC, 2019. Disponible en: <https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1486641_Caderno_SCFV_0_a_6_anos.pdf>. Fecha de acceso: 14 de abril de 2020.

¹⁷⁰ *Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos*.

¹⁷¹ *Serviço Especializado em Abordagem Social*.

¹⁷² *Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua*.

cios socioasistenciales y de otras áreas, lo que contribuye a la construcción de autonomía, a la inserción social y a la protección de situaciones de violencia; (c) el Servicio de Protección Social a Adolescentes en Cumplimiento de Medida Socioeducativa de Libertad Asistida (LA)¹⁷³ y el Servicio de Prestación de Servicios a la Comunidad (PSC)¹⁷⁴, que efectúan un seguimiento especializado y continuado de los adolescentes en situación de libertad asistida y de los que estén prestando servicios a la comunidad, con el objetivo de promover la inserción de esos adolescentes en servicios y programas de promoción y protección social, así como para crear las condiciones para la (re)construcción de los proyectos de vida que persigan la ruptura con la práctica de actos de infracción, además de fortalecer la convivencia familiar y comunitaria; y (d) el Servicio de Protección Social Especial para Personas con Discapacidad, Ancianos y sus Familias¹⁷⁵, que proporciona atención especializada a familias con personas en situación de discapacidad y a ancianos con algún grado de dependencia, cuyas limitaciones se hayan agravado a causa de violaciones de derechos. La atención se proporciona en el CREAS, en los Centros de Día o en unidades vinculadas al CREAS.

Hay que destacar el atendimento a niñas y niños de 0 a 6 años y a sus familias por medio del Servicio de Protección Social Especial para Personas con Discapacidad, y sus Familias¹⁷⁶ disponible en los Centros de Día Infantil. Las unidades de Centros de Día para niñas y niños en situación de discapacidad atienden prioritariamente a niñas y niños con microcefalia o discapacidades asociadas al virus del Zika, con el objetivo de ampliar la capacidad de cuidar a las familias colaborando con los cuidados diarios, el apoyo, las orientaciones y la articulación de redes de servicios en el territorio, con el fin de dispensar las atenciones necesarias para el desarrollo de la niña o el niño, así como para el

¹⁷³ *Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida.*

¹⁷⁴ *Serviço de Prestação de Serviços à Comunidade.*

¹⁷⁵ *Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.*

¹⁷⁶ *Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiências e suas Famílias.*

acceso a renta y a otros derechos, de forma que se evite el aislamiento social de las familias, la experiencia de la extrema pobreza, la negligencia, el abandono y el acogimiento de la niña o el niño en una institución, circunstancias que amplían las situaciones de dependencia y dificultan la autonomía tanto de los que son objeto de los cuidados como de sus cuidadores.

La PSE de media complejidad también contempla el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)¹⁷⁷, el cual posee un carácter intersectorial y comprende las siguientes acciones: (I) transferencias de renta; (II) trabajo social con familias; y (III) oferta de servicios socioeducativos para niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de trabajo.

A su vez, la PSE de alta complejidad está compuesta por un conjunto de servicios de acogimiento que aseguran la protección integral (vivienda, alimentación, higiene y trabajo) de individuos o familias separadas temporalmente del núcleo familiar y/o comunitario. El acogimiento se organiza por públicos y modalidades: I) niñas, niños y adolescentes, proporcionado en casas hogar, albergues institucionales o familias de acogida; II) adultos y familias, proporcionado en albergues institucionales y casas de paso; III) mujeres en situación de violencia, proporcionado en albergues institucionales; IV) jóvenes y adultos en situación de discapacidad, proporcionado en residencias inclusivas; V) jóvenes entre 18 y 21 años, proporcionado en casas compartidas; VI) ancianos, proporcionado en casas hogar, albergues institucionales o casas compartidas; y VII) adultos en proceso de abandono de las calles, proporcionado en casas compartidas.

En lo que se refiere al número de centros de los servicios de acogimiento, cuyo principal público son niñas, niños y adolescentes, se cuenta con 2844 centros municipales de acogimiento (49,8% del total), lo que supone un total de 49 820 plazas (Censo SUAS 2018). En 2018, esos centros acogían a 30 933 niñas, niños y adolescentes, de los que 4273 pertenecían a la franja etaria de 0 a 5 años. En lo relativo al acogimiento en familias de

¹⁷⁷ *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.*

acogida, en 2018 había 322 unidades municipales prestando servicio de acogimiento en familia acogedora, lo que hace un total de 1625 familias acogedoras y 1377 niñas, niños y adolescentes acogidos, de los que 527 estaban en la franja etaria de 0 a 5 años.

La alta complejidad sitúa al SUAS ante el desafío de ampliar la oferta para avanzar en la reducción del acogimiento institucional de niñas y niños pequeños, para lo que debe invertir en iniciativas como la de las familias de acogida. Así como en otras modalidades no institucionales, lo que incluye el apoyo y el seguimiento de las familias de origen, nucleares o extensas, cuando exista la posibilidad de una reintegración familiar segura. Un punto que se debe destacar es la necesidad de que, en los Servicios de Acogimiento, haya una relación de cuidados y afecto entre los cuidadores/educadores y la niña, el niño o el adolescente acogido, de modo que se haga posible un ambiente saludable, acogedor y propicio para el desarrollo. Para ello, es imprescindible que se hagan inversiones para la capacitación de los trabajadores del SUAS, en donde se incluya tanto a los cuidadores/educadores de los servicios de acogimiento como a las familias de acogida.

3. Prestaciones socioasistenciales

Las prestaciones, previstas en la legislación específica como una oferta vinculada a la Política de Asistencia Social, tienen carácter eventual o continuado.

Las Prestaciones Eventuales (BE), previstas en la Ley n.º 8742, de 1993, y reguladas mediante el Decreto n.º 6307, de 2007, se caracterizan por proporcionarse de forma temporal para la prevención y enfrentamiento de situaciones provisionales de vulnerabilidad derivadas o agravadas a causa de nacimientos, muertes, vulnerabilidades temporales y calamidades. Se conceden en forma de cuantías económicas, bienes o servicios, con el fin de garantizar las medidas socia-

les de acogida, convivencia y supervivencia a los individuos y a las familias a las que les sea imposible afrontar temporalmente por sí solas situaciones derivadas o agravadas por contratiempos que causen perjuicios, pérdidas y riesgos, desprotegiendo y fragilizando el mantenimiento y la convivencia de las personas¹⁷⁸.

Por consiguiente, se trata de prestaciones que pueden llevarse a cabo en forma de bienes, servicios o cuantías económicas. La responsabilidad de la oferta y de la gestión local recae en el ámbito municipal, mientras que al Estado le cabe proporcionar el apoyo necesario, incluso en la forma de cofinanciamiento, para garantizar la protección social del individuo y de las familias que afronten algún contratiempo. En el campo de la promoción de los derechos de la niña, del niño y del adolescente, Brasil posee un marco institucional y normativo que garantiza a estos segmentos de la población todos los derechos humanos fundamentales, lo que materializa su protección integral, incluso en lo referente a su condición de sujeto en desarrollo. De esta forma, la atención a las demandas de ese público, en el ámbito del trabajo social con familias que está previsto en la oferta socioasistencial, debe tomar en consideración dichas particularidades y respetar las etapas de desarrollo.

El Subsidio de Prestación Continuada (BPC)¹⁷⁹ forma parte del catálogo de ayudas de la Política de Asistencia Social que garantiza el pago mensual de un salario mínimo a ancianos, mayores de 65 años, y a personas en situación de discapacidad, que no sean capaces de mantenerse por sí mismas, así como a las que solo consigan hacerlo gracias a sus familias. Este subsidio está previsto en el art. 203 de la Constitución Federal y en los arts. 20, 21 y 21-A de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS), y fue regulado por el Decreto n.º 6214, de 2007.

El BPC es un derecho garantizado por la Constitución y por la LOAS. Su público también

¹⁷⁸ *Orientações Técnicas sobre Benefícios Eventuais no SUAS*, Brasília: MDS, 2018. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orienta%C3%A7%C3%B5es%20T%C3%A9cnicas%20sobre%20Benef%C3%ADcios%20Eventuais%20no%20SUAS.pdf>. Fecha de acceso: 14 de abril de 2020.

¹⁷⁹ *Benefício de Prestação Continuada*.

debe incluir a embarazadas y a niñas y niños en situación de discapacidad, lo que los convierte en un público prioritario sujeto a seguimiento en el ámbito del CRAS/PAIF. Se trata de un público específico que requiere la planificación y el desarrollo de acciones enfocadas en el desarrollo infantil y en la calidad de vida para esas niñas y niños en situación de discapacidad.

El BPC llega a más de 4,6 millones de brasileños, de los que 2,6 millones son personas en situación de discapacidad, mientras que los ancianos son más de 2 millones. Los beneficiarios del BPC en la primera infancia ascienden a 82 000 niñas y niños entre 0 y 6 años.

El SUAS también está avanzando en su vertebación con importantes programas, lo que viene ampliando el atendimento a las familias en los territorios, en especial, aquellas con niñas y niños en la primera infancia. A continuación, se referencian dos programas estratégicos con protagonismo en esta área.

Programa Ayuda Familia

El Programa Ayuda Familia (PBF), creado en octubre de 2003, es un programa de transferencia directa de renta, supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos que se enfoca en familias en situación de pobreza y extrema pobreza, en todo el País. Está considerado como una de las más importantes acciones de protección social en Brasil y es responsable de sacar a millones de brasileños de la pobreza absoluta. Al ingresar en el PBF, las familias perciben una ayuda monetaria todos los meses, para lo que deben asumir compromisos en las áreas de la salud y de la educación. El importe de la ayuda que percibe cada familia se calcula teniendo en cuenta la presencia de niños y adolescentes.

En realidad, esos requisitos del Programa Ayuda Familia representan el ejercicio de sus derechos sociales¹⁸⁰. Ellos están vinculados a la garantía de derechos de la niña, el niño y el

adolescente en las áreas de la salud y de la educación: atendimento prenatal a las embarazadas; vacunación y monitoreo del crecimiento y del desarrollo de las niñas y niños menores de 7 años; y asiduidad escolar (exigencia de una asiduidad mínima del 85 % para la franja de 6 a 15 años; y del 75 % para la franja de 16 y 17 años). El incumplimiento de estos requisitos es considerado un indicador de mayor vulnerabilidad, lo que lleva a que se priorice el seguimiento de esas familias en los CRAS.

Uno de los principales objetivos del PBF es transferir renta directamente a las familias, así como ampliar el acceso a servicios públicos que representan derechos básicos en las áreas de la salud, la educación y la asistencia social. Las acciones del PBF permiten un inmediato alivio de las situaciones de pobreza y extrema pobreza y, gracias a las condiciones, contribuye a que las familias rompan el ciclo de reproducción de la pobreza entre generaciones.

Programa Niño Feliz

El Programa Niño Feliz (PCF)¹⁸¹ se encaja en los dispositivos sobre políticas y programas de apoyo a las familias del Marco Legal de la Primera Infancia¹⁸², el cual menciona explícitamente las visitas domiciliarias, en el art. 14, § 4.º:

La oferta de programas y acciones de visita domiciliaria y de otras modalidades que estimulen el desarrollo integral en la primera infancia será considerada una estrategia de actuación siempre que esté respaldada por las políticas públicas sociales y evaluada por el equipo profesional responsable.

Su principal finalidad es la de promover el desarrollo integral de las niñas y niños en la primera infancia, en el contexto familiar, con interacción con sus cuidadores y con otras niñas y niños.

¹⁸⁰ O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: Perguntas e respostas para os visitantes do PCF, Brasília: MDS Disponible en: <www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/CriancaFeliz_BolsaFamilia.pdf>. Fecha de acceso: 8 de junio de 2020.

¹⁸¹ Programa Criança Feliz. Decreto n.º 8869, de 5 de octubre de 2016, alterado por el Decreto n.º 9579, del 22 de noviembre de 2018.

¹⁸² Marco Legal da Primeira Infância. Ley n.º 13257, de 2016, art. 14, caput y párrafos.

El programa tiene un carácter intersectorial — cuanto más sectores participen, más efectivo será—. Entre los sectores que intervienen (o les incumbe hacerlo), están los de la asistencia social, la salud, la educación, la cultura, los derechos humanos, además de los programas de vivienda, saneamiento, etc.

La principal acción del programa consiste en las visitas domiciliarias, las cuales pretenden tanto apoyar a la familia en su papel de promotora del desarrollo como incorporarla a la red de servicios en el territorio, algo que facilita un reconocimiento más preciso de las características, las posibilidades y las necesidades de cada contexto, lo que tiene como resultado propuestas de intervención singulares, pertinentes a cada realidad¹⁸³.

Diversos estudios muestran que las visitas domiciliarias son efectivas para fortalecer los vínculos y las posibilidades de la familia en lo que se refiere al cuidado de las niñas y niños y la promoción de su desarrollo. De forma integrada con el SUAS, retroalimentan un ciclo de atención y protección social tanto para las niñas y niños como para sus familias.

Otra importante contribución del PCF al SUAS es el acceso a las familias del territorio de forma planificada y conjunta, lo que favorece la búsqueda activa prevista en el ámbito del CRAS/PAIF. Al mismo tiempo, al cumplir su papel de atendimiento y monitoreo de las familias con foco en un trabajo social que se guía por el fortalecimiento de los vínculos y por la parentalidad, el SUAS promueve la complementariedad de esta política pública.

La actuación integrada entre el SUAS y el PCF debe contribuir a:

- Incentivar y mejorar la oferta de servicios y prestaciones socioasistenciales en los diversos niveles de complejidad, lo que potencia la capacidad de atención y apoyo a familias con niñas y niños en la primera infancia.
- Mejorar la red de servicios de acogimiento, dando prioridad al acogimiento en familias de acogida, en virtud de las particularidades de la primera infancia y de las recomendaciones internacionales acerca de la atención a niñas y niños de hasta 3 años de edad, a las que se haya apartado de la convivencia familiar.
- Fortalecer la intersectorialidad en los territorios, por medio de la articulación e integración de las políticas públicas sectoriales, con la referencia del CRAS en los territorios, para posibilitar un acceso planificado de las familias a las diferentes ofertas disponibles en su territorio.
- Movilizar y capacitar, de forma permanente y compartida, a los diversos profesionales que actúan con el público en cuestión, lo que incluye la articulación entre los diversos entes federados, la divulgación de información y orientaciones, así como la organización y participación en eventos conjuntos para dicha integración¹⁸⁴.

Los programas Ayuda Familia y Niño Feliz son las referencias del SUAS para la primera infancia. Ellos fortalecen las posibilidades de articulación con otras iniciativas públicas y privadas en el territorio, lo que consolida el abordaje intersectorial y la convergencia de los objetivos en busca de impactos sociales para la ruptura del círculo vicioso de la pobreza.

¹⁸³ Información institucional disponible en: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/servicos/crianca-feliz/>>. Fecha de acceso: 14 de abril de 2020.

¹⁸⁴ *Orientações Técnicas: SUAS e Programa Criança Feliz: Atuação integrada*. Brasília, 2018. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Interaçao_Suas_CF.pdf>. Fecha de acceso: 8 de junio de 2020.



4. Situaciones prioritarias en el SUAS, referentes al público en la primera infancia

En el ciclo de vida de la primera infancia, se constatan situaciones que exigen que se dé prioridad a su protección social; entre ellas, el *Cuaderno de Orientaciones Técnicas del Servicio de Convivencia para Niños de 0 a 6 años*¹⁸⁵ resalta las siguientes:

- Niñas y niños en situación de discapacidad, con prioridad para los beneficiarios del BPC.
- Niñas y niños cuyas familias son beneficiarias de programas de transferencia de renta.
- Niñas y niños residentes en territorios con ausencia o precariedad de oferta de servicios y de oportunidades de convivencia familiar y comunitaria.
- Niñas y niños que experimentan situaciones de fragilización de los vínculos familiares.
- Niñas y niños en situación de trabajo infantil.
- Niñas y niños en situación de aislamiento.
- Niñas y niños en situación de violencia y/o negligencia.
- Niñas y niños en situación de trabajo infantil.
- Niñas y niños en situación de abuso y/o explotación sexual.
- Niñas y niños en situación de acogimiento.
- Niñas y niños con medidas de protección del Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA).
- Niñas y niños en situación de calle.
- Niñas y niños migrantes o refugiados.

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Departamento de Proteção Social Básica. *Caderno de atividades do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças de 0 a 6 anos*. Brasília: MDS, 2017. 163 p. Disponible en: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/CADERNO-ATIVIDADES-DIGITAL-28122018.pdf>. Fecha de acceso: 20 de mayo de 2021.

5. Desafíos institucionales de la Asistencia Social

- 5.1. *Financiamiento*. La Asistencia Social no dispone, en Brasil, de un financiamiento público obligatorio que esté vinculado al funcionamiento del SUAS. La ausencia de este financiamiento que permita materializar las ofertas y que fortalezca el cofinanciamiento por parte de los entes dificulta que se la conceptúe como una política de inversión pública. Esta inversión en los primeros años de vida es crucial y estratégica.
- 5.2. *La visibilidad* de la Asistencia Social como política pública que promueve impactos positivos en otras políticas, para que pueda llegar al público más vulnerable y posibilitar la construcción de estrategias intersectoriales dirigidas a la superación de la pobreza, con acciones que también se enfoquen en la primera infancia.
- 5.3. *La materialización de la Política Nacional de Educación Permanente* del SUAS¹⁸⁶, articulada con los demás entes de la Federación, con inclusión de la primera infancia en sus directrices y acciones pedagógicas.

6. Objetivos y metas

En línea a como se dispone en la Meta ODS 4.2, la cual preconiza: *de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin*

¹⁸⁶ *Política Nacional de Educação Permanente*.

de que estén preparados para la enseñanza primaria, este Plan recomienda:

1. Ampliar la red socioasistencial para garantizar, a todas las gestantes y familias en situación de vulnerabilidad social, acceso a los servicios de protección social, lo que incluye el fortalecimiento de vínculos y el apoyo a la parentalidad de alta calidad.
2. Ampliar la red de Servicios de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos para niñas y niños de 0 a 6 años.
3. Asegurar el cofinanciamiento del Servicio de Protección Social Básica a Domicilio para Niños en Situación de Discapacidad.
4. Garantizar el monitoreo de las familias con niñas o niños inscritos en el Programa Niño Feliz, en el Programa Ayuda Familia y en el CadÚnico.
5. Fortalecer la integración, la intersectorialidad y la complementariedad de los servicios, programas y prestaciones de la Asistencia Social.
6. Perfeccionar los mecanismos de integración del SUAS con el Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (SINASE)¹⁸⁷ y con los otros actores del Sistema de Garantía de Derechos.
7. Ampliar la cobertura de los servicios de protección social especial, principalmente, los que se enfocan en el enfrentamiento de situaciones de negligencia y de violencia contra niñas, niños y adolescentes, de modo que llegue a todas las niñas y niños que lo necesiten.
8. Universalizar y monitorear las acciones de seguimiento y apoyo a las familias con hijas e hijos en servicios de acogimiento, con el objeto de superar los motivos que llevaron al acogimiento, de fortalecer los vínculos entre los niños/adolescentes y sus familias y de propiciar, siempre que así sea posible, la reintegración a la familia de forma segura.
9. Universalizar el seguimiento, por parte de los servicios socioasistenciales, de las familias de las niñas y niños de hasta seis años insertadas en el Subsidio de Prestación Continuada (BPC).
10. Universalizar y monitorear el seguimiento, en la red socioasistencial, de las familias inscritas en el Programa Ayuda Familia que no cumplan los requisitos, dando prioridad a las familias con niñas y niños de hasta seis años.
11. Ampliar la cobertura de las acciones socioasistenciales a las niñas y niños en situación de trabajo infantil y a sus familias, para la eliminación de todas las situaciones de trabajo infantil de niñas y niños menores de seis años, de aquí a 2025, en conformidad con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
12. Mantener actualizado el mapeo de todas las niñas y niños de hasta seis años en situación de discapacidad, que sean beneficiarios del BPC en territorio nacional.
13. Contribuir a la incorporación de las niñas y niños de 5 y 6 años en situación de trabajo infantil, a la red pública de educación infantil (centros de enseñanza preescolar) o al primer año de la enseñanza primaria.
14. Establecer directrices nacionales y prestar apoyo técnico y financiero a los municipios para los programas de capacitación de profesionales que trabajan en los servicios de acogimiento institucional y familiar, con la inclusión de contenidos sobre el desarrollo infantil o los cuidados reparadores, entre otros.
15. Erradicar el alejamiento de niñas, niños y adolescentes de sus familias por causa de la pobreza, garantizando, en dichas situaciones, la inclusión prioritaria de las familias tanto en programas de transferencia de renta como en otros para la recepción de prestaciones y, también, en otras formas de apoyo material, con un seguimiento sis-

¹⁸⁷ Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.

temático por parte de los CRAS y de los CREAS y, cuando así sea pertinente, con la facilitación de servicios de acogimiento conjunto, en los que se acoja juntos al niño y a su madre y/o a su padre, lo que evitaría la ruptura de vínculos.

16. Garantizar el seguimiento sistemático por parte de los CRAS y CREAS, de las familias con niñas, niños y adolescentes en servicios de acogimiento, inclusive, tras la reintegración familiar.
17. Regular la asignación de recursos obligatorios para el Sistema Único de Asistencia Social a nivel federal, estadual y municipal, para garantizar el fortalecimiento de los

programas o servicios dirigidos a las familias con embarazadas y con niñas y niños en la primera infancia.

18. Ampliar los servicios de acogimiento familiar, con el objeto de evitar la institucionalización de las niñas y niños en la primera infancia.
19. Mejorar el acceso al CadÚnico para que otras políticas hagan uso del mismo.
20. Implantar la Política de Educación Permanente del SUAS en las gestiones estatales y asegurar contenidos específicos sobre la primera infancia.

Convivencia familiar y comunitaria de las niñas y niños víctimas de violaciones de derechos:

*acogimiento institucional,
apadrinamiento afectivo,
familia de acogida y
adopción*



Análisis preliminar

A partir de la Constitución Federal (CF) y del Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), la legislación brasileña comenzó a reconocer a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y personas en desarrollo, y se enfocó, de hecho, en su protección. En ese contexto, la convivencia familiar y comunitaria también adquirió el estatus de derecho en el ordenamiento jurídico brasileño. Este cambio de paradigma introdujo una alteración profunda en la visión del Estado no solo sobre la niña, el niño y el adolescente, sino también en lo que respecta a las familias — principalmente las que se encuentran en situación de pobreza—.

La convivencia familiar y comunitaria se garantiza en el art. 227 de la Constitución Federal y en el art. 19 del Estatuto del Niño y el Adolescente, en el que se afirma lo siguiente: *Todo niño o adolescente tiene derecho a ser criado y educado en el seno de su familia y, excepcionalmente, en familia sustituta, asegurándosele la convivencia familiar y comunitaria, en un entorno que garantice su desarrollo integral*¹⁸⁸. El artículo refleja el reconocimiento de la familia como un espacio social privilegiado para la constitución del sujeto y fue actualizado por el Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI), que también alteró el párrafo 3.º del mismo artículo del Estatuto del Niño y el Adolescente, incorporando términos más adecuados a partir del Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC)¹⁸⁹, en el sentido de indicar que *el mantenimiento o la reintegración del niño o del adolescente a su familia tendrá preferencia respecto a cualquier otra medida, en cuyo caso, se incluirá en servicios y programas*

¹⁸⁸ Redacción dada al art. 19 del Estatuto del Niño y el Adolescente por la Ley n.º 13257, de 2016, en su art. 25. Disponible en: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534718/eca_1ed.pdf>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

¹⁸⁹ *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Disponible en: <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_convivencia_familiar.pdf>. Fecha de acceso: 4 de junio de 2020.

de protección, apoyo y promoción [...] ¹⁹⁰.

De hecho, el reconocimiento de la importancia de la familia no puede hacer que se obvие que la mayor parte de las violaciones de los derechos fundamentales de la niña, el niño y el adolescente se cometen en su propio entorno. La separación del núcleo familiar se puede hacer necesaria en función de la gravedad de la violación, de modo que el acogimiento surge como la última medida de protección: excepcional, temporal y provisional.

La medida entraña una contradicción: si bien es cierto que, por un lado, protege, por otro, amenaza y viola cuando no se muestra capaz de garantizar la convivencia con la familia y con la comunidad. De esta forma, en el mismo momento en el que tiene lugar la separación, todos los actores del Sistema de Garantía de Derechos deben afrontar inmediatamente el doble desafío del retorno a casa y de las estrategias de convivencia familiar y comunitaria.

El Mapeo Nacional de Albergues para Niños y Adolescentes (SILVA, 2004)¹⁹¹, realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), reveló una realidad sobre los servicios de acogimiento en Brasil que lanzó, en aquella época, una alerta sobre el tema. Muchos de los servicios de acogimiento aún funcionaban como grandes orfanatos. La investigación demostró que, por aquel entonces, más de la mitad de las niñas, niños y adolescentes acogidos (52,6 %) permanecía institucionalizada durante un periodo superior a dos años. Sin embargo, reveló que el 87 % de las niñas y niños institucionalizados tenía una familia conocida, aunque apenas un 58 % mantenía los vínculos con ella. Asimismo, indicó que muchas instituciones continuaban trabajando con grandes grupos, en vez de con pequeños, que es lo que propone el Estatuto del Niño y el Adolescente. También averiguó que, en un 47 % de los casos, la miseria continuaba siendo el principal motivo para que las niñas, niños y adolescentes fuesen privados del derecho a convivir con sus padres.

¹⁹⁰ Disponible en: <<http://www.primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2016/03/marco-legal-da-primeira-infancia-texto-sancionado.pdf>>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

¹⁹¹ *Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes*.

A partir de la divulgación de esa realidad, hubo un movimiento, de articulación entre el Gobierno Federal, la sociedad civil, el Conanda y el *Consejo Nacional de Asistencia Social* (CNAS)¹⁹², que produjo como resultado el Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC)¹⁹³.

El PNCFC reitera y justifica teóricamente la importancia de la convivencia familiar. Al amparo de la legislación tanto nacional como internacional, de investigaciones y especialistas del área de la infancia y la juventud, el plan presenta a la familia como el principal y más importante núcleo de socialización de la niña y el niño. Se parte del principio de que hay innumerables formas de configuración de las familias, de modo que no existe una única estructura posible para su organización y funcionamiento. Además, recuerda que *la capacidad de la familia para afrontar plenamente sus responsabilidades y funciones está estrechamente vinculada con su acceso a los derechos universales a la salud, a la educación y a los demás derechos sociales*.

Las niñas y niños construyen en el ambiente familiar sus primeros vínculos afectivos, experimentan emociones, forman su identidad, desarrollan autonomía, aprenden a tomar decisiones, a controlar sus impulsos, a tolerar frustraciones, a dispensar cuidados mutuos y también viven conflictos. El PNCFC pone énfasis en la capacidad de la familia, en sus más diversas configuraciones, de ejercer las funciones de protección y socialización de las niñas, niños y adolescentes. La mayoría de las veces, las niñas y niños se incorporan al universo cultural y social a través del núcleo familiar, gracias a la interiorización del mundo del lenguaje con valores, creencias, costumbres y tradiciones. Hay unanimidad entre los investigadores en lo relativo a la importancia de un ambiente seguro, afectivo y constante, especialmente, durante los primeros años de vida. La mayoría de las veces, para que las familias puedan garantizar esas condiciones, es necesario el soporte tanto de las políticas básicas como de la comunidad.

Asimismo, el conjunto de avances impulsados por el PNCFC tiene una estrecha relación con la implementación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), en virtud de la interfaz de la Política de Asistencia Social con la temática de la convivencia familiar y comunitaria. El SUAS reúne un conjunto de servicios, prestaciones, programas y proyectos, además de adoptar una perspectiva de integración del acceso a los servicios y prestaciones, en un intento de, más allá de la garantía del acceso a la renta, promover la mejora de las condiciones de vida de las familias en situación de mayor vulnerabilidad y riesgo social, así como el fortalecimiento de los vínculos y el atendimento en servicios de acogimiento, como consecuencia de la petición encaminada por una autoridad judicial o, de forma urgente, por los consejos tutelares. De esta forma, los servicios socioasistenciales proporcionan soporte a la función de protección y cuidados y apoyan a las familias en el ejercicio de sus funciones, lo que contribuye no solo a prevenir el alejamiento de la convivencia familiar, sino también a que eso no se produzca exclusivamente debido a una situación de pobreza. En los casos en los que el alejamiento de la convivencia familiar se muestra como la mejor medida para la protección de la niña, del niño o del adolescente, el SUAS, aparte de ser responsable de la oferta de atención en los servicios de acogimiento, también contribuye al trabajo con las familias de origen, en aras de la reintegración a la convivencia familiar.

Hay muchas situaciones en las que no es posible que la permanencia de la niña o del niño, en la familia de origen, tenga lugar en el seno de la familia nuclear, constituida por la unidad de los padres y los hijos o, también, de solo uno de los progenitores y los hijos, aunque sí que resulta factible que se produzca en la familia extensa o ampliada, formada por parientes próximos con los que la niña o el niño mantenga vínculos de afinidad y de afecto. Antes de encaminar a una niña o a un niño a los servicios de acogimiento, es necesario sopesar dicha posibilidad, aunque siempre debe ir acompañada de la regularización, en la Justicia de la Infancia y la Juventud, de esa alteración de la referencia familiar.

¹⁹² Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

¹⁹³ *Op. cit.*



Los servicios de acogimiento forman parte de la protección social especial de alta complejidad del SUAS, y están regulados por la Tipificación Nacional de Servicios Socioasistenciales¹⁹⁴ y por las Orientaciones Técnicas: Servicios de Acogimiento para Niños y Adolescentes¹⁹⁵. Las modalidades que se proponen son las siguientes:

- Albergue institucional: acoge, en unidades semejantes a una residencia, a un máximo de 20 niñas, niños y adolescentes, bajo el cuidado directo de cuidadores/educadores y auxiliares de cuidador.
- Casa hogar: acoge, en residencias integradas en la comunidad, a un máximo de 10 niñas, niños y adolescentes, bajo el cuidado directo de un cuidador/educador residente y un auxiliar del cuidador/educador.
- Familia de acogida: compuesta por familias registradas, seleccionadas, capacitadas y que son objeto de seguimiento, que acogen, en sus residencias, a una niña, a un niño, a un adolescente o a un grupo de hermanos.
- Casa compartida joven: acoge, en unidades residenciales, a grupos de hasta 6 jóvenes de 18 a 21 años, bajo un modelo de cogestión con los acogidos.

Todas estas modalidades deben contar con un coordinador y un equipo técnico formado, como mínimo, por un(a) psicólogo(a) y un asistente social, que, además de desarrollar las actividades necesarias para la calidad de los servicios de acogimiento, se relacionan con los Juzgados de la Infancia y de la Juventud y con los demás actores de la red de protección, siempre con el propósito de garantizar la convivencia familiar y comunitaria. El

¹⁹⁴ *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais*, Resolución CNAS n.º 109, de 2009.

¹⁹⁵ *Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes*. Resolución Conjunta Conanda/CNAS n.º 01, de 2009. Disponible en: <<http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1350.html>>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

acogimiento, en cualquiera de sus modalidades, supone una medida compleja que requiere una articulación entre diferentes sujetos, servicios y sectores y que exige una amplia gama de intervenciones.

En 2011, se realizó el Mapeo Nacional de los Niños y Adolescentes en Servicios de Acogida¹⁹⁶, realizado por medio de una cooperación del entonces Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) con la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) y el Centro Latinoamericano de Estudios de Violencia y Salud Jorge Careli (CLAVES)¹⁹⁷. Los resultados de este mapeo posibilitaron la actualización de los conocimientos atinentes a la realidad identificada por el IPEA. Entre otras acciones relacionadas con el PNCFC, estos resultados demostraron la necesidad de acciones enfocadas en la mejora de la oferta de esos servicios en el País y sirvieron de base para algunas acciones, como el incremento del cofinanciamiento federal y para el proceso de reordenación enfocado en la adecuación a los parámetros tanto del SUAS como de la legislación. También se produjo una serie de avances en el ámbito de la producción de datos relativos a los servicios de acogimiento y de modelos instrumentales de registro. En este sentido, destacan la inclusión de formularios específicos en el Censo SUAS para las unidades de acogimiento y para los servicios de familia de acogida, la creación del Historial SUAS (modelo físico y digital para esos servicios) y la elaboración del documento *Orientaciones Técnicas para la Elaboración del Plan Individual de Atendimiento (PIA) de Niños y Adolescentes en Servicios de Acogimiento*¹⁹⁸.

¹⁹⁶ ASSIS, Simone Gonçalves de; FARIAS, Luís Otávio Pires (org.). *Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento*. Hucitec Editora: São Paulo, 2013. Disponible en: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

¹⁹⁷ *Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli*.

¹⁹⁸ *Orientações Técnicas para a Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento*. MDS, 2018. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/OrientacoestecnicasparaelaboracaodoPIA.pdf>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

Directrices

En la garantía efectiva del derecho a la convivencia familiar y comunitaria interviene un conjunto de actores del Sistema de Garantía de Derechos, los cuales tienen diferentes responsabilidades y competencias.

Al respecto de la prevención de la ruptura y de la restauración de los vínculos familiares, destaca la Política de Asistencia Social, la cual sitúa el foco de sus acciones en el carácter matricial sociofamiliar y en el territorio. En su oferta, ella establece como prioridad la atención a las demandas de acceso a servicios y políticas esenciales, el trabajo social con familias guiado por el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios y la garantía de protección social en las diferentes situaciones de riesgo y de violación de derechos. Este entramado contempla el apoyo a la función protectora que desempeñan las familias, especialmente las que tienen niñas y niños pequeños.

Los primeros años de vida son determinantes para la formación humana y para que cada sujeto pueda lograr su pleno potencial de desarrollo. Se trata de una época de la vida en la que el ser humano depende por completo de los cuidados de un tercero, de un adulto que pueda cuidarlo, acogerlo, comprenderlo, amarlo. Por lo general, quien desempeña ese papel y atiende las primeras necesidades del bebé es la madre, aunque el Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI) destaca que *la madre y el padre o los tutores tienen derechos iguales y deberes y responsabilidades compartidos en el cuidado y la educación del niño, debiendo resguardarse el derecho de transmisión familiar de sus creencias y culturas, con tal que se garanticen los derechos del niño [...] (artículo 26 del MLPI, párrafo único, que altera el artículo 22 del Estatuto del Niño y el Adolescente)*¹⁹⁹. Cuando la ruptura con la primera figura de referencia, seguridad y afecto sea inevitable, lo que se provocará es un registro de sufrimiento y pérdida que exige atención. Guiados por el interés superior de la

niña y el niño, presentamos las directrices de trabajo para la primera infancia en lo que atañe a la convivencia familiar y comunitaria.

Prevención de la separación

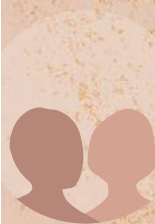
El análisis preliminar de este Plan, así como de todo el marco conceptual del Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria (PNCFC), indica que es necesario un trabajo más intenso que se enfoque en mantener a la niña o al niño en su familia de origen, lo que previene sufrimiento y rupturas. Este es el punto de partida del objetivo de garantizar el derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Todos los esfuerzos se deben dirigir a la prevención de la separación de la familia de origen, intentando apoyarla en su papel de cuidados y protección de la niña y el niño.

Muchas veces, para que la madre, el padre o las figuras de afecto más cercano puedan ejercer de forma plena su papel de cuidados y protección, será necesario el apoyo de la familia extensa y de la comunidad, así como el de las políticas públicas básicas. La búsqueda de estrategias que hagan posible una permanencia segura del bebé, de la niña o del niño con su familia de origen (nuclear o extendida), es la primera y más importante directriz de este Plan.

Cuando el acogimiento sea inevitable para garantizar la seguridad, los cuidados y la protección de la niña y el niño —así como también cuando la ruptura ya se haya producido—, se debe verificar, caso a caso, si se dan las condiciones para una reintegración familiar segura, para lo que se debe proporcionar el seguimiento psicosocial y el apoyo necesario —incluso material— para que se superen los motivos que desembocaron en el acogimiento y que la familia consiga desempeñar su papel de cuidados y protección de la niña y el niño. Ese seguimiento lo deben realizar, de forma articulada, el equipo del servicio de acogimiento y los Servicios de

¹⁹⁹ *Op. cit.*



Protección y Atención Especializada a Familias e Individuos (PAEFI) que se proporcionan en los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS), y, por último, con la participación, en lo que resulte necesario, de los equipos de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) y de los servicios de las demás políticas públicas y de otros actores del Sistema de Garantía de Derechos.

Prevención de la institucionalización de niñas y niños de 0 a 6 años

El acogimiento familiar se preceptúa en el art. 34 del Estatuto del Niño y el Adolescente, como el servicio que siempre debe priorizarse cuando sea necesaria la medida protectora de la separación familiar. Diversos estudios demuestran que, cuando se trata de bebés, niñas y niños pequeños, el acogimiento familiar es la mejor respuesta en la mayoría de los casos, pues facilita un ambiente estable y afectuoso, capaz de asegurar las condiciones necesarias para promover el desarrollo integral en esta etapa tan preciosa de la vida de cada sujeto.

Prevista en la Política de Asistencia Social, el funcionamiento del Servicio de Acogimiento en Familia de Acogida²⁰⁰ es responsabilidad del Poder Ejecutivo y mantiene una interfaz con el Poder Judicial. La oferta del servicio puede estar a cargo del órgano gestor de la Asistencia Social del municipio o del Distrito Federal, aunque también se puede llevar a cabo por medio de una colaboración con una organización de la sociedad civil (OSC). La implantación del servicio requiere articulación y voluntad política de la gestión local: el municipio tiene que destinar recursos e incluir la oferta en la agenda política local como una medida importante de protección social.

La familia de acogida tiene la función de recibir a la niña, al niño o al adolescente en su espacio familiar, durante el tiempo que sea necesario, respetando su identidad y su historia, garantizándoles los cuidados básicos, afecto, amor y orientación para que se desarrollen integralmente, de modo que la convivencia familiar y comunitaria esté asegurada mientras permanezcan acogidos.

Tanto durante el acogimiento en una familia como en las otras modalidades de acogimiento, el equipo técnico del servicio deberá ocuparse de trabajar con la familia de origen para hacer posible el proceso de reintegración familiar.

De cualquier forma, se entiende que un análisis de cada caso puede aportar una lectura más profunda sobre los beneficios de cada modalidad de acogimiento, lo que puede justificar algunas excepciones. Por ejemplo, en algunas situaciones, la casa hogar supone una estrategia importante para el acogimiento de grupos numerosos de hermanos con perspectivas de que la situación se prolongue, pues les permite que ahonden en los vínculos fraternos y se fortalezcan como núcleo familiar.

Es importante enfatizar que el acogimiento en familias de acogida no tiene nada que ver con el proceso de adopción. Se trata de la medida protectora de acogimiento, que es idéntica a la que se aplica en el caso del acogimiento institucional, aunque bajo otra modalidad, por lo que se debe trabajar la posibilidad de la reintegración familiar. Sin embargo, cuando esta no sea posible, lo que se ha de hacer es un encaminamiento para la adopción por una familia debidamente habilitada.

Capacitación de los servicios de acogimiento

Un factor determinante en la evolución del servicio es la inversión en la capacitación de los profesionales, tanto del equipo técnico como de los cuidadores/educadores y de las familias de

²⁰⁰ *Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora.*

acogida. Su preparación para afrontar el desarrollo de las niñas y niños desde la perspectiva de unos cuidados afectivos debe constituir una acción prioritaria y permanente. Independientemente de la modalidad de acogimiento, lo que debe primar es la oportunidad de un espacio que sea capaz de dar amparo a las necesidades específicas de esta peculiar etapa del desarrollo. Por consiguiente, las oportunidades de capacitación de las personas y de los profesionales intervinientes, ya sea en un acogimiento familiar, en una casa hogar, o en un albergue institucional, repercutirán directamente en la posibilidad de una oferta de calidad en un servicio tan delicado como este.

Tal y como se mencionó anteriormente, el documento *Orientaciones Técnicas para la Elaboración del Plan Individual de Atendimiento* establece los parámetros para el funcionamiento de estos servicios, a lo que hay que sumar otros significativos avances como el desarrollo de:

- A. *Historial SUAS – Acogimiento para Niños y Adolescentes*, que constituye un instrumento técnico para el registro y la organización de los datos necesarios para el diagnóstico, planificación y seguimiento del trabajo social realizado con las niñas y niños acogidos, en donde se incluyen sus relaciones familiares y afectivas;
- B. *Plan Individual de Atendimiento (PIA) de Niños y Adolescentes en Servicios de Acogimiento*²⁰¹, que representa una estrategia para la planificación, caso a caso, de las acciones y actividades a ser desarrolladas con la niña o el niño y su familia durante el período de acogimiento, con el fin de respetar su singularidad.

A eso hay que añadirle que la mirada atenta y singular a cada caso y la construcción de un plan individualizado de atención dependen

de la capacidad técnica de los trabajadores de los servicios, quienes necesitan sensibilidad y espacio para reflexionar sobre sus prácticas y afrontar las situaciones de sufrimiento y dolor que conlleva el acogimiento, a pesar de que lo que se pretenda es proteger y reparar. Para ello, es fundamental contar tanto con la garantía de una permanente capacitación como con la supervisión de los trabajadores.

La oferta de servicios de acogimiento en familias de acogida aún es insuficiente en el País, para atender la demanda de la primera infancia que necesita medidas de protección. De esta forma, durante el proceso de transición hacia el acogimiento de todas las niñas y niños pequeños en la modalidad familiar, es imprescindible garantizar la calidad del acogimiento en los albergues institucionales y en las casas hogar.

El reconocimiento de la importancia de la vinculación afectiva en las situaciones de acogimiento de bebés, niñas y niños en los primeros años de vida es unánime entre los investigadores. En consecuencia, en el caso de que la niña o el niño tengan que ir a un albergue institucional, este debe realizar sus funciones con el ánimo de ofrecer oportunidades de una vinculación afectiva de calidad, de modo que constituya un espacio para la reparación de los traumas y de las violaciones, además de asegurar un ambiente físico adecuado, saludable y seguro para su desarrollo. En este sentido, el artículo 31 del Marco Legal de la Primera Infancia, que altera el artículo 92 del Estatuto del Niño y el Adolescente, indica que *cuando se trate de un niño de cero (0) a tres (3) años en acogida institucional, se prestará especial atención a la actuación de educadores de referencia estables que sean significativos cualitativamente, a las rutinas específicas y a la prioridad de la satisfacción de las necesidades básicas, incluyendo las de afecto.*

Estos factores deben permear la relación cotidiana entre el educador/cuidador y la niña o niño, huyendo de los patrones mecánicos y repetitivos, como forma de posibilitar el desarrollo de relaciones humanas auténticas. No obstante, esta relación exige tener cuidado para que no se genere un sentimiento de posesión de la niña o del niño. Las dudas sobre

²⁰¹ *Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social, 2018. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Orientacoestecnica para elab oraca o do PIA.pdf>. Fecha de acceso: 4 de junio de 2020.



el vínculo afectivo suscitan cuestiones como: *¿y si me apego al niño y acaba yéndose?* La preparación de los profesionales que actúan en los servicios es fundamental para superar dicha limitación y situarlos en el papel de promotores del desarrollo durante el período de transición hacia el retorno de la niña o el niño a la familia de origen o a su encaminamiento a una familia que lo cobije a través de su adopción.

Propuestas

1. Asegurar que, en el caso de que sea necesaria la medida protectora del acogimiento, que la prioridad sea ofrecer el servicio de acogimiento en familia de acogida, de acuerdo con el art. 34, § 1.º, del Estatuto del Niño y el Adolescente. Con el objeto de materializar esta propuesta, este PNPI recomienda las acciones que se describen a continuación.
 - Articular acciones para la sensibilización y el esclarecimiento sobre el acogimiento familiar, a los órganos gestores de la asistencia social, de la red socioasistencial y de los demás actores del Sistema de Garantía de Derechos, especialmente, a las autoridades y equipos técnicos del Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Defensoría Pública, así como al Consejo Tutelar, como forma de facilitar la implementación de nuevos servicios de acogimiento familiar.
 - Promover campañas para el esclarecimiento sobre el Servicio de Familias de Acogida, enfocadas en el incremento del número de familias habilitadas para el acogimiento.
 - Capacitar a los profesionales de los Servicios de Familias de Acogida para la habilitación y apoyo de las familias.
 - Proporcionar ayudas para la adecuación de la capacitación, la preparación y el seguimiento de las familias de acogida.
2. Garantizar la aplicación de los recursos del Fondo Municipal de los Derechos del Niño y el Adolescente²⁰² en las acciones de los planes previstos en el § 2.º del art. 260 del Estatuto del Niño y el Adolescente, con la fiscalización del Ministerio Público cuando así sea necesario²⁰³.
3. En los casos de acogimiento institucional de grupos de hermanos en los que haya niñas y niños de 0 a 6 años, garantizar la calidad de la atención específica para esta franja etaria, en conformidad con lo que dispone el art. 92, § 7.º, del Estatuto del Niño y el Adolescente, lo que incluye espacios planeados, educadores y equipos capacitados para el acogimiento.
4. Fomentar la utilización del Historial SUAS – Acogimiento para Niños y Adolescentes y del Plan Individual de Atención (PIA) de Niños y Adolescentes en Servicios de Acogimiento, con el fin de garantizar el registro del historial de las niñas y niños durante el período de acogimiento, la promoción de la atención personalizada y las ayudas necesarias para la adopción de las medidas oportunas por parte de los distintos órganos del Sistema de Garantía de Derechos.
5. Asegurar, en la metodología de los servicios de acogimiento, estrategias para la garantía del derecho a la convivencia familiar

²⁰² Fondo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

²⁰³ Art. 260, § 2º, del Estatuto del Niño y el Adolescente: Los consejos municipales, estatales y nacional de los derechos del niño y del adolescente establecerán criterios de utilización, a través de planes de aplicación de las donaciones bonificadas y de los demás ingresos, aplicando necesariamente un porcentaje para el estímulo del acogimiento, bajo la forma de guarda, de un niño o adolescente y para programas de atención integral a la primera infancia [...] [subrayado de nuestra autoría]. *Op. cit.*

- y comunitaria, tales como el mantenimiento de los vínculos con la familia de origen (cuando no haya un motivo que lo impida), la preparación para la colocación con fines de adopción y la participación en la vida comunitaria del territorio en el que se ubique el servicio de acogimiento, entre otras.
6. Implantar e implementar servicios de acogimiento que atiendan tanto a mujeres embarazadas o con niños como a familias en situación de vulnerabilidad social, con el objeto de prevenir la separación y contribuir a la protección de la familia, a la construcción/reconstrucción de los vínculos de afecto y familiares, a la reinserción social y a la vida autónoma.
 7. Desarrollar trabajos de colaboración con los equipos profesionales de las maternidades para promover la protección en red de las gestantes, estimulando los apoyos familiares y comunitarios, especialmente, la participación del padre mediante la prevención de la separación y el fomento del alta protegida.
 8. Promover colaboraciones con bancos de leche para garantizar la alimentación con leche materna de los bebés que llegan a los servicios de acogimiento institucional y familiar, cuando el amamantamiento no sea posible.
 9. Promover la formación de los profesionales del Sistema de Garantía de Derechos para asegurar los derechos de las niñas y niños con madres en situación de privación de libertad.
 10. Dotar de herramientas a los profesionales del SUAS y de la red de servicios mediante la oferta de metodologías para el trabajo social con las familias y la promoción de la parentalidad.
 11. Implantar un programa/servicio de monitoreo y apoyo al acogimiento en la familia extensa o en la red con significación para la niña, el niño o el adolescente, en los casos de prevención de la ruptura familiar y/o de integración y reintegración familiar.
 12. Ofrecer a todos los profesionales de los servicios de protección básica, de los de media complejidad y de los servicios de acogimiento, un programa de formación que incluya información científica sobre la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo integral, sobre el significado de los vínculos y de la afectividad, sobre la importancia del juego, del movimiento libre, de la lectura, de contar historias y de conversar con los bebés, niñas y niños pequeños, así como sobre el respeto al ritmo de desarrollo de cada niña o niño y sobre la importancia de las rutinas.
 13. Garantizar, de aquí a 2022, el restablecimiento del vínculo familiar y comunitario del 100 % de las niñas y niños que aún se encuentren en acogimiento a causa exclusivamente de una situación de pobreza.

Avances y desafíos en la adopción de niñas y niños en la primera infancia

A pesar de los muchos avances en el campo de la legislación sobre la adopción, como por ejemplo, las alteraciones que prosiguieron al Estatuto del Niño y el Adolescente a partir de la Ley n.º 12010 de 2009 y de la Ley n.º 13509 de 2017, lo que se observa en la práctica es el mantenimiento de un modelo de adopción que se centra más en el interés de los adultos adoptantes que en el de la niña, el niño o el adolescente privado del derecho a la convivencia familiar y comunitaria.

Todavía es común escuchar quejas como la de que la burocracia necesaria para la adopción constituye el principal motivo por el que niñas, niños y adolescentes, cuya situación jurídica permitiría su colocación con fines de adopción, permanezcan institucionalizados.

Sin embargo, recientemente se lanzó en Brasil el Diagnóstico sobre el Sistema Nacional



de Adopción y Acogimiento 2020²⁰⁴, el nuevo sistema del Consejo Nacional de Justicia que sustituyó al Registro Nacional de Adopción²⁰⁵. De acuerdo con su diagnóstico, la mayoría de las niñas y niños en condiciones de ser adoptadas tiene más de 12 años de edad y apenas un 0,3 % de los candidatos a adoptantes habilitados aceptan este perfil. De esta forma, el mayor obstáculo para la adopción no es la burocracia, sino la falta de interés en adoptar a niñas y niños de más edad, con un estado de salud adverso o que pertenezcan a grupos de hermanos que no pueden ser separados.

Las niñas y niños en la primera infancia son los más buscados por los candidatos a adoptar. De las 1548 niñas, niños y adolescentes en situación de ser adoptados de la muestra del diagnóstico lanzado el día 25 de mayo de 2020, tan solo 112 de los que no habían sido adoptados tenían menos de seis años de edad. De ellos, la mayoría pertenece a grupos de hermanos, motivo por el que aún no se los había adoptado.

Asimismo, otro obstáculo referente al periodo de espera para la concreción de las adopciones realizadas en el interés superior de las niñas y niños radica en el gran número de adopciones ilegales que tienen lugar en Brasil. Las niñas y niños son adoptados sin la debida seguridad jurídica y sin que se confirme si hay verdadera necesidad de separarlos de su núcleo familiar de origen. Esta práctica se produce mediante el registro del nacimiento directamente en una notaría, sin ningún proceso judicial que proteja el origen de la niña o el niño. A esta actividad, que se la conoce como *adopción a la brasileña*, representa un delito y provoca muchos riesgos psíquicos para el desarrollo humano desde la primera infancia.

Otra práctica que aún se produce, en la que el interés de los adultos prevalece sobre el de las niñas y niños, son las adopciones dirigidas o *intuitu personae*, que consisten en las adopciones en las que no se respeta el turno en la lista de

aspirantes a adoptantes habilitados. De acuerdo con el Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento, desde el 12 de octubre de 2019, 303 niñas y niños fueron adoptados de este modo en Brasil.

Además, se hace necesario divulgar los procedimientos para la entrega voluntaria de niñas y niños para fines de adopción, lo que reduciría los prejuicios contra las madres que optan por esta medida y favorecería que ellas conociesen que la forma de entrega protegida de la niña o del niño para adopción se realiza a través del Sistema de Justicia. De acuerdo con el Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento, desde el 12 de octubre de 2019, fueron registrados 847 procesos de entrega voluntaria y ya se colocaron de forma segura a 439 niñas y niños en guarda para fines de adopción, junto a adoptantes previamente habilitados y preparados para la adopción.

Objetivos y acciones relativas a la adopción

1. Promover campañas para la adopción legal, para sensibilizar a la sociedad sobre los riesgos de las *adopciones a la brasileña* y de las adopciones dirigidas (*intuitu personae*) en las que no intervengan los familiares de la niña o el niño.
2. Ampliar las campañas y condiciones para la adopción de niñas y niños en situación de discapacidad que se encuentren en servicios de acogimiento, así como para la aceptación de grupos de hermanos y las adopciones de niñas y niños de más edad.
3. Articular los servicios de salud y los servicios sociales de los Juzgados de Infancia para el monitoreo y el apoyo psíquico y jurídico a las gestantes que decidan entregar a los bebés, de modo que se refuerce el uso de los procedimientos para la entrega voluntaria protegida.

²⁰⁴ Conselho Nacional de Justiça. *Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento 2020*. Disponible en: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/relat_diagnosticoSNA.pdf>. Fecha de acceso: 9 de junio de 2020.

²⁰⁵ *Cadastro Nacional de Adoção*.

4. Erradicar los casos de privación obligatoria de la patria potestad familiar en los casos de niñas y niños y adolescentes hijos de personas en situación de calle.
5. Fortalecer el trabajo en red y la construcción de flujos para una mayor agilidad de los procedimientos de reintegración familiar, de privación de la patria potestad familiar o de adopción legal.
6. Promover el trabajo de preparación de los candidatos a adoptante, especialmente, cuando se trate de adopciones tardías (niñas y niños mayores de dos años de edad).
7. Promover el trabajo de preparación cuidadosa de las niñas, niños y adolescentes para su adopción, con capacitación para este propósito de los profesionales de los servicios de acogimiento y de la justicia de la infancia.
8. Estructurar los juzgados con competencias en materia de infancia y juventud, con equipos multidisciplinarios destinados a asesorar a la Justicia de la Infancia y de la Juventud, tal y como se prevé en el art. 150 del Estatuto del Niño y el Adolescente y en la Resolución n.º 36 del Consejo Nacional de Justicia²⁰⁶.
9. Dotar a las comarcas y a los tribunales regionales que atiendan a más de 100 000 habitantes, de juzgados con competencia exclusiva en materia de infancia y juventud, tal y como se prevé en la Resolución n.º 36, del Consejo Nacional de Justicia.
10. Ofrecer formación permanente a todos los profesionales del Sistema de Justicia —jueces, fiscales, defensores públicos y equipos técnicos— para capacitarlos para: (I) fundamentar, con información científica, las decisiones sobre el vínculo y la convivencia familiar, especialmente, durante los primeros años de vida; (II) utilizar el Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento; (III) adoptar los procedimientos adecuados en los procesos tanto de privación de la patria potestad familiar como en los de adopción; (IV) trabajar, de forma integrada, con los equipos de los servicios de acogimiento; (V) preparar a los adoptantes y efectuar un seguimiento posterior a la adopción; (VI) preparar a las niñas, niños y adolescentes para su adopción; (VII) comprender y valorar: (a) la importancia de los vínculos establecidos con los cuidadores y con las familias de acogida; (b) la necesidad de la familia adoptante de una transición gradual; y (c) la importancia de los rituales de despedida. De cualquier forma, sería posible incorporar nuevos elementos a los cursos como resultado de nuevas situaciones.
11. Monitorear el proceso de guarda y adopción, especialmente, durante los primeros seis meses de vida de la niña o el niño, con el objeto de apoyar a la familia adoptante en su papel de cuidado y protección, de modo que pueda superar las eventuales dificultades y se garantice que la niña o el niño esté recibiendo, de hecho, los cuidados adecuados.

²⁰⁶ Disponible en: <<http://cgl.tjrj.jus.br/documents/1017893/1038413/prov-36-cn-j-estrutura-varas-inf-juv.pdf>>. Fecha de acceso: 4 de junio de 2020.



Del derecho al juego

de todas las niñas y niños
cuando juegan



Introducción

La orientación de los procesos de formación de sujetos plenos de derecho implica considerar como punto de partida qué es lo relevante y necesario para su desarrollo integral. Desde esta perspectiva, es fundamental destacar el juego como un derecho, así como su significado para el desarrollo físico, cognitivo, emocional, para los valores culturales, para la socialización y para la convivencia familiar de la niña y el niño.

La veracidad de las constataciones pedagógicas, sociales y psicológicas sobre la relación entre la niña o el niño y el juego les asevera a las familias y a los diferentes profesionales que jugar es una dimensión valiosa de nuestra cultura, inherente a los diferentes contextos sociales, culturales e históricos. Es por ello por lo que el juego y sus vestigios —juegos tanto sin reglas predeterminadas como con reglas más fijas, juguetes o músicas— se conciben como un patrimonio material e inmaterial de la humanidad, que configuran lo que se denomina cultura de la infancia. Se puede decir, sobre todo durante la primera infancia, que donde haya una niña o un niño habrá juego y que donde hay juego habrá aprendizaje.

El art. 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño afirma el derecho de toda niña o niño *al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes*. Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño está preocupado con el poco reconocimiento que conceden los gobiernos a estos derechos.

El Marco Legal de la Primera Infancia concede tal valor al derecho de toda niña o niño a jugar que: 1) considera el juego y el esparcimiento, entre otros, como áreas prioritarias para las políticas públicas para la primera infancia (art. 5.º); y 2) determina que la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios organicen y estimulen *la creación de espacios lúdicos que propicien el bienestar, el juego y el ejercicio de la creatividad en lugares públicos y privados donde circulen niños y el gozo de entornos libres y segu-*

*ros en sus comunidades*²⁰⁷.

Las Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Infantil (DCNEI)²⁰⁸ identifican dos ejes estructurantes de las prácticas pedagógicas, a cuyo alrededor tienen lugar todas las actividades de aprendizaje y desarrollo de la niña y el niño: las interacciones y el juego, las cuales no solo son actividades de la educación infantil formal que ocurran en establecimientos exclusivos, sino que son el quehacer cotidiano de las niñas y niños desde que nacen, en el ambiente familiar y en su entorno. Se trata de las formas que tienen de estar en el medio físico y social, así como de ser niñas y niños.

La Base Nacional Común Curricular/Educación Infantil (BNCC/ED)²⁰⁹, al definir los objetivos de aprendizaje y especificar los cinco que considera esenciales en esa etapa, situó el juego en el segundo lugar. Ella afirma que *la interacción durante el juego caracteriza el día a día de la infancia, lo que conlleva muchos aprendizajes y posibilidades para el desarrollo integral de las niñas y niños. Al observar las interacciones y el juego entre los niños y de estos con los adultos, es posible identificar, por ejemplo, la expresión de los afectos, la mediación de las frustraciones, la resolución de conflictos y la regulación de las emociones*²¹⁰.

La BNCC/Educación Infantil determina el juego como un objetivo del aprendizaje de la siguiente manera: *jugar cotidianamente de diversas formas, en diferentes espacios y tiempos, con diferentes compañeros (niñas, niños y adultos), ampliando y diversificando su acceso a producciones culturales, sus conocimientos, su imaginación, su creatividad, sus experiencias emocionales, corporales, sensoriales, expresivas, cognitivas, sociales y relacionales*.

²⁰⁷ Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016, art. 17. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13257.htm>.

²⁰⁸ Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15548-d-c-n-educacao-basica-nova-pdf&Itemid=30192>.

²⁰⁹ Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil (BNCC/ED).

²¹⁰ Base Nacional Comum Curricular da Educação Básica, página 37. Disponible en: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/imagens/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf>.



Además de la educación, hay otras áreas que contemplan el juego como un derecho fundamental. La Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño (PNAISC)²¹¹ subraya la importancia de jugar en las acciones de atención básica, mediante una integración intersectorial con las políticas públicas de educación y asistencia social y, cuando sea posible, de las de cultura y de deportes, principalmente, para las niñas y niños que presenten, entre otras condiciones complejas, obesidad, hiperactividad, afecciones psicosociales y otras enfermedades crónicas. Es precisamente a través del juego como las niñas y niños en tratamientos de salud hospitalaria y domiciliaria consiguen conectarse con el mundo exterior y viven momentos de placer y bienestar que permiten mejoras en su salud y que contribuyen a su recuperación.

La asistencia social también coloca el juego en un lugar privilegiado para la socialización. La Política Nacional de Asistencia Social (PNAS)²¹² considera como servicios de protección básica de asistencia social para niñas y niños de 0 a 6 años, las acciones que garanticen el derecho a jugar, en especial, a las niñas y niños que se encuentran en situación de acogimiento institucional a causa de medidas de protección.

La importancia de este tema en las políticas públicas refuerza la necesidad de un trabajo intersectorial en tres niveles.

En primer lugar, *en el de los derechos*. Como derecho, no se puede denegarlo ni a la niña ni al niño sin privarlo de una condición esencial e intrínseca tanto de ser niño como de ser sujeto de ese derecho.

En segundo lugar, *en el de las políticas públicas*. Para que todas las niñas y niños, de todas las infancias, independientemente del lugar en el que residan, tengan garantía de ese

derecho, el Estado debe planificar acciones propositivas que aseguren tiempo, espacio y personas —gestores públicos, cuidadores, profesionales— que protejan y promuevan el juego de las niñas y niños.

En tercer y último lugar, *en el del significado del acto del juego*. El lugar que ocupa en el proceso de constitución del sujeto, el papel que desempeña en el aprendizaje y en el desarrollo de los valores y de las competencias esenciales para la vida.

El derecho al juego no se puede limitar o glorificar solo en el Día del Niño, ocasión en la que la televisión alimenta su sueño de que le regalen un juguete y las tiendas de productos infantiles están abarrotadas de padres a la caza de regalos para sus hijas e hijos. El juego es intrínseco a ser niña o niño, es su forma de estar en el mundo, de sentirlo, de conocerlo y de conocerse ante él. Por lo tanto, tiene que ser permanente y omnipresente.

Este capítulo del Plan Nacional por la Primera Infancia pretende la concreción: (a) de lo que determina el Marco Legal de la Primera Infancia; (b) de lo que el Consejo Nacional de Educación establece sobre el juego como directriz de la educación infantil, así como sobre el cumplimiento del objetivo de la BNCC/EI como un derecho del aprendizaje; y (c) de lo que la Sociedad Brasileña de Pediatría²¹³ recomienda sobre los beneficios del juego y de las actividades de esparcimiento y aprendizaje al aire libre. En él se reitera la concepción del juego como actividad espontánea y placentera, lo que no la priva ni de rigor ni de seriedad, ni de desafío ni de arrebató, ni de creación ni de descubrimiento, así como tampoco de misterio o sorpresa.

Qué es jugar y qué sucede al jugar

En este Plan, se denomina *jugar* a la actividad

²¹¹ BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança: orientações para implementação*. Brasília: Ministério da Saúde, 2018. Disponible en: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/Politica_Nacional_de_Atencao_Integral_a_Saude_da_Crianca_PNAISC.pdf>.

²¹² BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: 2004. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>.

²¹³ Sociedade Brasileira de Pediatría (SBP): *Benefícios da Natureza no Desenvolvimento de Crianças e Adolescentes (2019)*. Disponible en: <<https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/beneficios-da-natureza-no-desenvolvimento-de-criancas-e-adolescentes/>>.

de libre elección de la niña o del niño que los mismos dirigen. A diferencia de una actividad dirigida con fines pedagógicos, el juego es una experiencia que parte del sujeto que juega. De esta forma, aunque desarrolle diversas habilidades, no se trata de un instrumento, sino de un fin de por sí, dado que la niña o el niño juegan porque les gusta hacerlo, porque es su manera de ser niña o niño, de vivir la infancia, de interactuar y conocer lo que los rodea y los desafía. Para la niña o el niño, el verdadero juego no tiene un fin ajeno a sí mismo; su finalidad es intrínseca al acto de jugar: la niña o el niño no juegan para desarrollarse, sino que se desarrollan porque juegan.

Por juego se entiende todo comportamiento, actividad o proceso iniciado, controlado y estructurado por los propios niños; tiene lugar dondequiera y cuandoquiera que se dé la oportunidad. Jugar no es un acto que se sugiera, se proponga o se imponga desde fuera, sino que obedece a una motivación intrínseca que solo la niña o el niño inician. Las principales características del juego (juegos sin reglas predeterminadas, juegos con reglas más fijas, etc.) son la diversión, la incertidumbre, el desafío, la flexibilidad y la ausencia de productividad. Juntos, estos factores contribuyen al disfrute que produce y al consiguiente incentivo para seguir jugando. El juego entraña el ejercicio de autonomía y de actividad física, mental o emocional, y puede adoptar infinitas formas, pudiendo desarrollarse en grupo o individualmente. Estas formas cambian y se adaptan en el transcurso de la niñez²¹⁴.

El juego es un lenguaje que posibilita el desarrollo integral de la niña o el niño y supone una acción primordial y constitutiva del ser humano. Hace posible el desarrollo físico, cognitivo, emocional, ético, estético y social de los bebés, las niñas y los niños. Cuando juegan, ellos construyen el conocimiento del mundo, del otro y de sí mismos. Ya durante los primeros meses de vida, lo lúdico representa un motor de aprendizaje, una base para la exploración y la percepción del propio cuerpo, de los materiales y de las personas con quienes convive el bebé. Es a través de los sentidos como ellos tocan y

son tocados por la materialidad del mundo y, también como activan la imaginación, el potencial creador de reproducir, de transgredir y de relacionarse con el mundo.

Cuando una niña o un niño juegan, entran en contacto con sus fantasías, sus deseos y sus sentimientos, conocen y reconocen la fuerza y los límites de su propio cuerpo y establecen relaciones de confianza con el otro. En el acto del juego, tienen la oportunidad de experimentar las situaciones desde distintas perspectivas que, además, son diferentes a las que viven de forma *real*. En el caso de niñas y niños con tratamientos de salud o en situación de acogimiento institucional a causa de medidas de protección, jugar es determinante para disminuir los niveles de estrés, de depresión, de ansiedad y de trastornos comportamentales. Al jugar, la niña o el niño ponen a prueba sus habilidades y sus competencias, aprenden reglas de convivencia, desarrollan diversos lenguajes o formas de expresión y amplían la visión que tienen del mundo que los rodea. El juego tiene un papel decisivo en las relaciones entre la niña o el niño y el adulto, entre las propias niñas y niños y entre ellos y el medio ambiente.

Los juegos al aire libre y en contacto con la naturaleza disminuyen el riesgo de obesidad infantil, de estrés, de hiperactividad, de sobreexposición a las pantallas y a las tecnologías. Revivir en el juego los problemas que afectan al niño o a la niña fortalece su resiliencia para afrontar situaciones adversas y complejas. En la oferta de juegos, cierto nivel de riesgo es frecuentemente beneficioso, cuando no esencial. A las niñas y niños les gustan los desafíos, las oportunidades de aventura, ocasión en la que pueden ponerse a prueba y aumentar sus habilidades. Ofrecerles la oportunidad de enfrentarse a riesgos y desafíos les aporta, entre otros beneficios, el de aprender a juzgar y gestionar dichos riesgos por sí mismos, el de ganar autoconfianza o el de desarrollar habilidades físicas.

Es fundamental que las niñas y niños dispongan de tiempo para jugar libremente. Las presiones que vienen sufriendo para ocupar el día con actividades de toda naturaleza, con el objeto de ampliar su aprendizaje, actúan en sentido contrario a lo que las ciencias de la infancia co-

²¹⁴ Comité de los Derechos del Niño de la ONU. *Observación General sobre el Artículo 31*, 2013: 6.



nocen sobre los procesos de desarrollo durante el comienzo de la vida. Salvar la infancia implica garantizar el derecho al juego libre, lo que solo ocurre si las niñas y niños tienen tiempo libre. Asimismo, esto solo es posible siempre que puedan ser espontáneas en el juego, pues, como observa sabiamente Lydia Hortélio, *el juego es el último reducto de espontaneidad que le queda a la humanidad*.

El juego es un poderoso medio para el objetivo de la humanización hospitalaria. Para Elizete Matos²¹⁵, los profesionales de la salud deben comprender que su trabajo va más allá del tratamiento de la enfermedad: deben cuidar de la niña y del niño de forma integral, con acciones en las que también participen otras áreas. El acto de jugar es un medio de expresión que les permite a esa niña o niño desvincularse de la dura realidad de la enfermedad y entrar en contacto con el mundo de la fantasía y de la imaginación, posibilitándoles explorar, revivir y elaborar escenarios que, muchas veces, son difíciles de comprender, además de reconectarse con el mundo exterior. También desarrolla en ellos una mayor resistencia al estrés y una menor propensión a comportamientos violentos y antisociales.

En los ambientes educacionales en los que la niña o el niño pasan una gran parte del día, el juego libre debe adquirir prioridad. Esto implica que se desarrolle sin ninguna dirección y sin ejercicios guiados durante, al menos, el 60 % del tiempo.

El juego tiene un papel decisivo en las relaciones entre el niño y el adulto, entre los propios niños y entre ellos y el medio ambiente. Al jugar, la niña o el niño desarrollan la empatía, es decir, la capacidad de ponerse en el lugar del otro. Ya sea por jugar con personas de diferentes edades, o por representar papeles en juegos —por ejemplo, en juegos de dramatización—, ellos aprenden a mirar desde otras perspectivas tanto reales como imaginarias. De esta forma, su percepción del mundo es más plural, diversa e inclusiva. Además del hecho de que el juego es un acto esencial para la propia niña o niño; para los adultos también es un medio para

comprender el universo infantil y sus anhelos.

El papel del adulto debe ser el de observador y mediador o participante atento, disponible y sensible a las expresiones infantiles. La mediación tiene la finalidad de prolongar el camino recorrido por la niña o el niño, aunque siempre con respeto a su voluntad de aceptar o rechazar las propuestas sobre la actividad sugerida. En el caso de ser un profesor de educación infantil, es fundamental que este garantice, entre otras condiciones para que el juego se produzca con libertad; las de tiempo, espacio y materiales para el juego. Ha de priorizar materiales no estructurados y naturales, en vez de juguetes listos e industriales; tiene que crear un ambiente seguro, bonito, lleno de posibilidades y que cuente con espacios al aire libre y en contacto con la naturaleza.

El buen desempeño de la función mediadora del adulto exige que se sepa la importancia del juego en el desarrollo infantil, así como que muchos de ellos rescaten la olvidada o rechazada dimensión lúdica de su infancia. Por consiguiente, es necesario incluir, tanto en los encuentros de las niñas y niños con las familias como en los cursos de formación de los profesionales de la educación infantil, los medios que hagan posible que esos adultos dialoguen sobre el juego y los revivan en sí mismos. El rescate de su dimensión lúdica hace que el adulto sea más sensible a los procesos de desarrollo de la niña y el niño.

Los espacios y el tiempo para los juegos se deben crear en todos los lugares en los que las niñas y niños vivan o permanezcan durante algún tiempo: en las casas, en las comunidades, en las instituciones de educación infantil, en las instituciones de acogimiento, en hospitales, aeropuertos, centros comerciales, ciudades o en organizaciones sociales y culturales. Esto se debe a que jugar no es una actividad esporádica y eventual que esté reservada a momentos específicos, en lugares apartados de la vida cotidiana, sino que es la manera y la condición del ser niña o niño, de estar en el mundo, de relacionarse, de descubrir, de crear y de afirmarse como sujeto.

Tanto en los jardines de infancia como en los centros de educación preescolar, se debe prio-

²¹⁵ MATOS, Elizete L. *Escolarização Hospitalar: educação e saúde de mãos dadas para humanizar*. Petrópolis: Vozes, 2009

rizar el juego libre de las niñas y niños, lo que no impide que haya momentos en los que los educadores persigan, por medio de sugerencias y desafíos, ampliar los aprendizajes que las niñas y los niños construyen al jugar. Incluso en esa intervención, es necesario conservar la plenitud del juego, es decir, su espontaneidad, su carácter desafiador, su arrebato, su misterio y su sorpresa, pues no hacerlo así significaría destruir su encanto y eliminar, precisamente, lo que los atrae, lo que hace que se impliquen en él y que crezcan.

Reconocemos que estamos en un territorio — comunidad, vecindario, barrio, ciudad— que, cuando ve a cualquier niña o niño jugando en las plazas, en los parques, en las veredas, en las instituciones que los cuidan y educan o en el entorno familiar, concede valor al juego. Hay iniciativas de gobiernos municipales, de organizaciones de la sociedad civil y de empresas que están revirtiendo el proceso de expulsión de las niñas y niños de los espacios públicos de la ciudad, al crear plazas, parques, ludotecas, calles en las que tienen lugar actividades de esparcimiento, cerrando calles y avenidas al tráfico de automóviles en determinados días, para que las niñas, los niños y sus familias puedan disfrutar de espacios seguros y amplios para pasear, correr, montar en bicicleta, patinar, dibujar, leer, jugar o contemplar. Este movimiento, que tiene un profundo significado político, pues concede a los ciudadanos-niños el derecho a la ciudad en su dimensión interactiva y lúdica, debe ser apoyado, incentivado y difundido. Al fin y al cabo, lo que hacen esos gobiernos municipales es poner en práctica el art. 17 de la Ley n.º 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia).

En síntesis, el juego es una condición para que la vida de la niña y del niño ocurra, así como el medio para que se exprese. Por consiguiente, se puede afirmar con seguridad que la niña o el niño, cuando se encuentran en una situación lúdica, crean una relación placentera con el conocimiento, es decir, exploran, ponen a prueba, descubren, aprenden y, por último, integran sentimientos y pensamientos, acciones y emociones, reflexión y expresión, autodominio e interacciones con el otro. Resulta inspirador invertir la máxima que dice que *los niños deben jugar en la infancia* por la de que *los niños tienen la infancia para jugar*.

El derecho a jugar exige accesibilidad

El juego pertenece al territorio de la diversidad. Es inclusivo, pues presupone el respeto a la singularidad y a la espontaneidad de quien juega. De esta forma, la convivencia con la diversidad —de niñas y niños tanto en situación de discapacidad como libres de ella, con diferencias de raza, de género, de creencias, de condiciones socioeconómicas o culturales— se acentúa en el juego.

Es muy importante lanzar una mirada hacia las posibilidades y no hacia las limitaciones de las niñas y niños. La presencia y la participación de niñas y niños en situación de discapacidad —en un parque infantil, en una ludoteca, un jardín de infancia o un centro de educación preescolar— contribuyen a que el ambiente sea inclusivo y el grupo aprenda a lidiar con la diferencia: las propias niñas y niños se ayudan no dejando a amigos solos, aislados y en dificultades. Las niñas y niños en situación de discapacidad tienen, en el juego inclusivo, la práctica de su derecho a la vida social, mientras que los otros aprenden a compartir y a ser solidarios y conforman la noción de que todos nosotros somos diferentes en algún aspecto.

Las niñas y niños en situación tanto de discapacidad como de vulnerabilidad se enfrentan a múltiples barreras para jugar: espacios inadecuados, ausencia de juguetes adaptados, falta de profesionales calificados, poco o ningún conocimiento sobre el significado del juego para su alegría, su felicidad, su bienestar y su desarrollo. Los gestores, educadores, profesionales de la salud y de la asistencia social, así como también los padres, han de empeñarse en la producción de juguetes y equipamientos para que las niñas y niños en situación de discapacidad jueguen en los diferentes espacios —en casa, en la escuela, en la calle, en los parques o en las ludotecas— y para que puedan interactuar con otras niñas y niños en dichos espacios.



Jugar en la era tecnológica

Hay una importante reflexión que se debe realizar sobre el juego en la era tecnológica.

Diversos estudios sobre los efectos de las tecnologías en el comportamiento humano indican los riesgos de una exposición masiva a los nuevos medios —en el caso concreto de las niñas, niños y adolescentes, peligros para la salud, como el trastorno por uso de videojuegos o a la adicción a los videojuegos (*gaming disorder*)—, e incluso riesgos para la vida. Aparte de este problema, no cabe duda de su papel en la configuración de la subjetividad contemporánea y, por consiguiente, en la actual forma de jugar de las niñas y niños.

Debido a que muchos de los juegos digitales, así como otros recursos lúdicos electrónicos dirigidos a la infancia, son responsables de hecho por la soledad de los niños y, al menos algunos de ellos, por el sedentarismo infantil, y, también, dado que la mayoría de ellos está en sintonía con algunos de los valores centrales de nuestra época —por ejemplo, el éxito y la inmediatez—, es comprensible que tiendan a imponerse en el contexto de la cultura lúdica. Sin embargo, al tomar en consideración su masiva hegemonía y predominio, pueden perjudicar la preservación de la cultura lúdica tradicional. Esto puede ocurrir no a causa de los nuevos mecanismos lúdicos en sí mismos, sino por la imposibilidad o por la drástica limitación de las niñas y niños para jugar e interactuar los unos con los otros y con otras generaciones.

La era digital creó nuevos modos de jugar y se puede decir que las niñas y niños de hoy son la generación digital. Ahora bien, también es cierto que el juego no se puede reducir y aún menos asimilar al hecho de que la niña o el niño estén ocupados, distraídos o concentrados en las pantallas digitales, con los dispositivos electrónicos producidos por las tecnologías de la información y de la comunicación, como un teléfono inteligente, una tableta, un videojuego o una televisión. Las recomendaciones ge-

nerales de la Sociedad Brasileña de Pediatría, fundamentadas en investigaciones, son claras y contundentes:

- *Desalentar, evitar e incluso prohibir a las niñas y niños de menos de 2 años de edad, la exposición pasiva a las pantallas digitales, la exposición a contenidos inapropiados de películas y videos, principalmente durante las horas de las comidas y 1 hora o 2 horas antes de irse a dormir;*
- *Limitar a las niñas y niños entre 2 a 5 años de edad, el tiempo de exposición a los medios a un máximo de 1 hora por día;*
- *Las niñas y niños menores de 6 años necesitan más protección contra la violencia virtual.*
- *Desconectar. Dialogar. Aprovechar oportunidades los fines de semana y durante los festivos para convivir con la familia, con los amigos y compartir momentos de placer sin el uso de la tecnología, aunque con afecto y con alegría*²¹⁶.

La atención de los padres y de los demás responsables de los derechos de la niña y el niño a los juguetes, con los juegos y videojuegos denominados *educativos*, en virtud de que le plantearían *desafíos*, puede suponer un alto riesgo e incluso ser fatal. Poner a prueba los límites puede causar una disociación afectivo-cognitiva entre la realidad y la fantasía, así como conductas disruptivas. La adicción a los videojuegos está clasificada por la Organización Mundial de la Salud como una enfermedad moderna²¹⁷.

Los gestores y los formuladores de políticas sociales públicas tienen la gran tarea de ofrecer ocasiones, espacios y juguetes atractivos para que las niñas y niños practiquen el juego libre, espontáneo e interactivo, en el que actúen como sujetos. Incluso reconociendo que las niñas y niños de hoy en día constituyen la generación

²¹⁶ Sociedade Brasileira de Pediatría (SBP): *Saúde de Crianças e Adolescentes na Era Digital*. Disponible en: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crianca-e-Adolesc.pdf>.

²¹⁷ Disponible en: <<https://time.com/5597258/gaming-disorder-icd-11-who/>> y también en: <<https://www.who.int/features/qa/gaming-disorder/en/>>. Fechas de acceso: 5 de febrero de 2020.

digital, hay límites dictados por la salud, por el desarrollo y por el aprendizaje que deben ser establecidos por los padres y los educadores²¹⁸.

Objetivos y metas

Objetivos

1. Priorizar el derecho al juego, considerando a la niña o al niño como sujetos de este derecho, con sus propias necesidades y características y haciendo posible que se desarrollen integralmente.
2. Reconocer el juego como una necesidad y una forma privilegiada de desarrollo, aprendizaje y expresión de la niña y el niño.
3. Incentivar la actividad lúdica en cuanto inagotable y abundante contenido de aprendizaje de la niña y el niño sobre ellos mismos, sobre la cultura y sobre las formas de relacionarse con los otros, sin que su función subsidiaria de recurso didáctico o procedimiento para organizar el proceso de educación elimine el verdadero sentido que tiene para la niña o el niño.
4. Ofrecer espacios lúdicos que satisfagan las demandas de la infancia y que acojan la singularidad del individuo, de modo que contemplan la diversidad cultural que también producen las niñas y los niños y que forman un conjunto de patrones de comportamiento, creencias y valores morales y materiales.
5. Crear espacios lúdicos de interactividad, de creatividad, de expresión de deseos, de opiniones y de construcción de valores colectivos alternativos a la lógica vigente así como democratizar el acceso a ellos.
6. Prestar una particular atención a la creación de espacios de juego inclusivo, al acceso y al uso de esos espacios por niñas y niños en

situación de discapacidad.

7. Valorar la producción de conocimiento por los profesionales que actúan en el área de la cultura de la infancia *con* y *para* las niñas y niños, así como en el área de producción de bienes culturales dirigidos a las niñas y niños, reconociendo su conocimiento teórico y/o práctico y divulgando información sobre ese trabajo.
8. Formar a profesionales que actúen directamente con las niñas y los niños para que comprendan las etapas y las características del desarrollo infantil y la relevancia del acto de jugar para la formación de la identidad de un individuo.
9. Ampliar la discusión sobre la importancia del juego y de la producción cultural para la primera infancia, con el objeto de que formadores de opinión y tomadores de decisiones acojan a la niña y al niño como miembros de la sociedad.
10. Promover, explícitamente, la incorporación del juego como contenido esencial de las políticas públicas para la primera infancia, incluso más allá de la educación infantil.
11. En situaciones de posconflicto, como tragedias y delitos, adoptar medidas destinadas a la restauración y protección de los derechos de las niñas y niños, como el uso del juego y de la expresión creativa para promover su reequilibrio emocional y social.
12. Revisar las políticas relativas a la comercialización de juguetes y juegos para niñas y niños, inclusive en el ámbito de los programas infantiles de televisión y de la propaganda dirigida directamente a ellos, particularmente, de la que promueva la violencia, la erotización precoz y los estereotipos de género o de discapacidad.
13. Incluir, en los instrumentos de denuncia de violación de derechos, las denuncias que tengan relación con el derecho a jugar, de modo que las propias niñas y niños puedan ser las denunciantes cuando sientan que ese derecho se está violando.

²¹⁸ La Ley n.º 12965, de 2014, la cual establece el Marco Civil de Internet, hace explícita, en el art. 29, la necesidad del control y de la vigilancia parental, además de recomendar la educación digital.



Metas

1. Realizar un mapeo de espacios públicos disponibles, gubernamentales y de las comunidades, como plazas, parques, cines o museos, entre otros, y acondicionarlos de acuerdo con los parámetros de accesibilidad, para que se transformen en lugares de juego para las niñas y niños de hasta seis años.
2. Aumentar la oferta de espacios públicos para el esparcimiento, la diversión y los juegos de las niñas y niños en las ciudades, en especial, en las áreas de pobreza (favelas, vecindarios, periferia, ambientes insalubres), de modo que todas las niñas y niños puedan ir a ellos alternativamente. Instalar reductores de velocidad (badenes u otros medios que hagan reducir la velocidad) de los automóviles en las calles en las que las niñas y niños montan en triciclo, en bicicleta o cerca de aquellas en las que juegan al fútbol.
3. Planear y construir, junto con la comunidad, los espacios de juego, en un proceso de escucha y efectiva participación de las familias. Hacer que las niñas y niños también participen en el planeamiento de los espacios lúdicos, en la definición de los equipamientos, juguetes y juegos y en la decoración de muros, paredes, pisos y veredas. Capacitar a jóvenes de las propias comunidades para comprobar el funcionamiento y desempeñar funciones en aquellos espacios.
4. Elaborar directrices que orienten la construcción de espacios formales de educación infantil, de acuerdo, entre otros, con los parámetros de accesibilidad, en las que un requisito indispensable es la existencia de áreas externas con equipamientos adecuados a la franja etaria, además de espacios verdes y naturaleza, con el fin de favorecer la actividad lúdica de la niña y el niño de hasta seis años.
5. Crear, en los dos años finales de este Plan, pliegos de concurso específicos para el incentivo de la cultura que fomenten, en lugares de bajo poder adquisitivo, proyectos de cultura de la infancia, trabajos con arte (teatro, danza, música o artes visuales) y actividades lúdicas para las niñas y niños, tanto con ellos como de ellos mismos.
6. Crear pliegos de concurso y programas que garanticen el acceso a la cultura y a la recreación, a partir de la ampliación del repertorio de las niñas y niños sobre su territorio, los lugares y costumbres del país, respetuosos también, en este aspecto, con los parámetros de accesibilidad.
7. Incluir en los programas de formación continuada, de profesores y profesionales de las tres esferas gubernamentales que actúan con bebés y niñas y niños de hasta seis años, investigaciones, metodologías y experiencias que los habiliten para percatarse y valorar, en la realización de su trabajo, lo lúdico como forma de desarrollo y aprendizaje de la niña y el niño.
8. Crear talleres del juego, enfocados tanto en la valoración de la cultura de la infancia en las comunidades y las familias como en el fortalecimiento de la experiencia lúdica intergeneracional y la de los adultos que actúan con niñas y niños de hasta seis años.
9. Ampliar, por medio de programas de formación continuada, el repertorio lúdico de los profesores, el patrimonio de juegos construidos a lo largo del proceso histórico de nuestra construcción humana, en particular, la diversidad de juegos tanto sin reglas predeterminadas como con reglas más fijas y de juguetes de la cultura brasileña.
10. Realizar anualmente, en fechas significativas para los derechos de la niña y el niño, campañas de información y sensibilización de la sociedad, en especial, de las familias y las comunidades, sobre el derecho y la importancia del juego. Divulgar y conmemorar el Día Mundial del Juego, día 28 de mayo, como fecha consagrada a la concienciación de la sociedad acerca del derecho a jugar, con la movilización de gestores públicos municipales para la institución oficial de esta fecha en sus municipios.

11. Incentivar la elaboración, en los municipios, de un proyecto de ley con el objetivo de instituir la Semana Municipal del Juego, además de organizar, en la Semana Mundial del Juego, una gran programación de actividades lúdicas tanto en el núcleo urbano como en el área rural, con integración de ambas celebraciones. Esa semana tiene la función de promover discusiones y acciones de fomento de la importancia del juego en varios ámbitos (en la escuela, en los hospitales, en las instituciones de acogimiento, en el municipio, en los puestos de salud, en los lugares de trabajo de las familias...).
12. Aumentar las ludotecas que respeten los parámetros de accesibilidad en las comunidades de bajo poder adquisitivo, no con el objeto de que sustituyan a la educación infantil en instituciones específicas, sino para ampliar y diversificar las oportunidades de interacción de los niños de hasta seis años con otros de más edad, con abuelos y con otras personas de la comunidad. La ludoteca se debe asumir como un centro cultural cuyos servicios se enfoquen en el rescate y la preservación de la cultura lúdica, regional y universal, así como en el fortalecimiento de los vínculos sociales entre iguales e intergeneracionales. Es esencial priorizar, en dichos espacios, el uso de materiales naturales no estructurados, en vez de juguetes industriales y de plástico. Siempre que sea posible, esas ludotecas deberán contar con un espacio de creación y arreglo de juguetes. Es recomendable que la gestión de ese espacio esté a cargo de un ludólogo calificado.
13. Crear y mantener ludotecas que respeten los parámetros de accesibilidad en los hospitales y espacios de salud, en conformidad con la Ley n.º 11104, de 2005, bajo la coordinación de profesionales calificados como educadores, artistas, ludólogos hospitalarios, con atención a las particularidades de la formación exigibles para actuar en ambientes de salud.
14. Crear y mantener ludotecas itinerantes que también estén en conformidad con los parámetros de accesibilidad, para que recorran vecindarios, barrios, calles, plazas, con educadores y animadores culturales, músicos, artistas plásticos, ludólogos, de modo que promuevan el acceso al juego de calidad con las mismas características de las ludotecas fijas, de las que pueden llegar a ser un proyecto de extensión.
15. Crear o recuperar lugares seguros para los juegos y la diversión de niñas y niños que hayan vivido situaciones de conflicto.
16. Escuchar a los sujetos del juego sobre el acto de jugar: realizar investigaciones de escucha y observación de niñas y niños y enviar a los gestores públicos sus ideas, sus deseos y sus expresiones sobre el juego, los juguetes y los espacios de juego.
17. Promover mesas redondas sobre el papel del adulto ante la niña y el niño y la cultura lúdica en la era digital, con la premisa de que, más allá de simplemente autorizar o negar el uso del celular, de la tableta o del computador para jugar o, también, de restringir el tiempo de acceso a los juegos electrónicos, lo que le corresponde es, por ejemplo, ser aliado en los descubrimientos infantiles en ese ambiente virtual, ayudando a la niña o el niño a elaborar sus nuevos conocimientos y experiencias. Los adultos deben permanecer junto a la niña y el niño, jugando, compartiendo momentos de alegría, placer, bienestar y construcción afectiva. En vez de dejarlos en *espacios de diversión* en centros comerciales y clubs (repletos de dispositivos de videojuegos), dar preferencia a parques y parques infantiles, áreas de esparcimiento públicas, limpias, conservadas, seguras y apropiadas para niñas y niños.
18. Ofrecer a los niños más oportunidades de interactuar con otros niños en ambientes virtuales o de jugar colectivamente, con límite de tiempo y control de la calidad de los juegos, también es fundamental: de esa forma, comparten y construyen cultura, al mismo tiempo que se regulan mutuamente en lo que respecta a las tecnologías digitales.



La niña y el niño y el espacio,

la ciudad y el medio ambiente



El espacio que las personas ocupan en el mundo de hoy ya no es el natural, sino que está modelado socialmente y distribuido políticamente. Las familias y las personas tienen pocas posibilidades de hacer sus elecciones individualmente y forjar el espacio que habitan según sus gustos y sus necesidades.

Además de las otras cuestiones que influyen en la organización y distribución del espacio vital, laboral y de esparcimiento de las personas, de las familias y de la población adulta, su definición no toma en consideración el universo específico de la primera infancia, con sus características etarias y de desarrollo. Con alguna admirable excepción, ni siquiera se plantea la posibilidad de que las niñas y niños participen en el diseño del espacio que habitan.

La niña y el niño tienen derecho a una vida saludable en armonía con la naturaleza²¹⁹, así como el derecho de incorporarse y vivir como ciudadanos en las relaciones sociales, lo que implica el derecho al espacio en la ciudad de modo adecuado a sus características biofísicas y de desarrollo, además de intervenir en la definición de esos espacios y, por último, a participar en la construcción de una sociedad sustentable. Ser ciudadano implica estar en el medio social de forma participativa, como sujeto.

Estos derechos, no obstante, encuentran obstáculos con diferentes matices e intensidad. Las políticas públicas tienen el objetivo de eliminar dichos obstáculos y de garantizar las condiciones ambientales para que el niño viva una vida plena en su calidad de niña o niño con su peculiar condición de desarrollo.

En las ciudades, existe una fuerte correlación entre la vulnerabilidad de las niñas y niños más desfavorecidos y el ambiente construido. Los espacios que se erigen de modo insustentable y precario repercuten negativamente en la prestación de servicios para las niñas y niños o, peor todavía, los imposibilita e inviabiliza.

En los territorios vulnerables, uno de los factores críticos es la insuficiencia del ejercicio

²¹⁹ De acuerdo con el Principio n.º 1 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 92).

de los derechos reproductivos de las mujeres, quienes se ven afectadas por el funcionamiento de los sistemas de salud, por los empleos que impiden los cuidados durante la gestación y con las niñas y niños, por la pobreza y por la insuficiente educación²²⁰.

En 2016, 35,5 millones de niñas y niños menores de 5 años de edad, de todo el mundo, se quedaban solas en casa sin la supervisión de un adulto, una cifra que supera a la de todas las niñas y niños de Europa menores de 5 años²²¹.

Las niñas y niños y sus familias, especialmente los más desfavorecidos, se ven abocados a la desigualdad espacial de varias maneras: el alto costo de vida y el acceso a los servicios urbanos; la falta de correspondencia entre la distribución geoespacial y los servicios urbanos; las deficientes características del ambiente construido; y la desigual distribución espacial de la tierra y del espacio urbano.

El ambiente construido se revela como una amenaza cuando las niñas, los niños y sus cuidadores no pueden calcular los riesgos, recibir preparación o tener seguridad. Él también tiene un impacto en la capacidad y la posibilidad de que las niñas y niños participen en la producción y el uso del espacio público en el que se pueden reunir. Estas restricciones también afectan a otras infraestructuras que permiten la conexión física, social y digital.

El diseño y la construcción del espacio colectivo ofrecen una diversidad de oportunidades para que las ciudades adquieran un compromiso con el respeto tanto a los derechos de las niñas y niños como a un planeamiento para la equidad.

Este capítulo trata del derecho de la niña y el niño al entorno, considerando tres subtemas que están intrínsecamente relacionados: (a) el medio

²²⁰ UNFPA. *The Power of Choice: Reproductive rights and the demographic transition*. Nueva York: United Nations Population Fund, 2018.

²²¹ SAMMAN, Emma; PRESLEER-MARSHALL, Elizabeth; JONES, Nicola; BHATKAL, Tanvi; MELAMED, Claire; STAVROPOULOU, Maria; WALLACE, John. *Women's work: mothers, children and the global childcare crisis*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2016. Disponible en: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10333.pdf>>. Fecha de acceso: 18 mar. 2019.



ambiente físico y cultural en el que vive; (b) la ciudad como lugar de vida y ciudadanía; y (c) la sociedad sustentable, la cual implica la sustentabilidad del planeta y la educación ambiental.

1. El medio ambiente

Vivimos tiempos extremos que colocan grandes desafíos para la sustentabilidad de la humanidad en el planeta. Las evidencias del calentamiento global y de sus impactos son contundentes e, incluso así, diferentes líderes estratégicos mundiales las niegan y hacen caso omiso de ellas, incapaces de articularse alrededor de acciones enfocadas en la reversión de esta trayectoria insustentable.

De acuerdo con un informe de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de personas que tuvieron que abandonar sus hogares, en 2017, alcanzó la cifra récord de 68,5 millones, de las que un 52 % eran menores de edad, y aproximadamente 25,4 millones fueron desplazadas a causa de conflictos y persecuciones. El 85 % de esos refugiados se ubica en países en desarrollo y casi dos tercios del total continúan viviendo en sus propios países²²².

El ambiente no se limita a uno específico: se trata de un complejo de significados que contribuye a la formación de la persona que vive e interactúa con él. El espacio no es neutro: habla mediante su disposición y organización específicas, mediante sus colores y olores, mediante sus sonidos, ruidos y silencios. Define las relaciones entre las personas, estimula o inhibe iniciativas, desencadena o restringe movimientos. El ambiente es el *tercer profesor* de la niña y el niño, tal y como afirmaba el fundador de la pedagogía (o del abordaje) de la educación infantil de Reggio Emilia, Loris Malaguzzi.

La calidad del ambiente y la calidad de vida es-

tán íntimamente relacionadas. De esta forma, la desorganización del espacio repercute negativamente en la vida de las niñas y niños e influye tanto en su visión del mundo como en la organización de sus mentes.

Existen algunos factores que están presentes en la mayoría de las ciudades y que se contraponen tanto al derecho de la niña y el niño a una vida saludable en armonía con la naturaleza como a la interacción viva, espontánea y lúdica con sus compañeros y con los adultos. Se trata de los siguientes:

- a) el deterioro del ambiente y la disminución o la dificultad de acceso a áreas verdes;
- b) la desordenada ocupación del espacio en la periferia de las ciudades;
- c) el caos en los centros urbanos;
- d) la *favelización*;
- e) la baja calidad de los servicios públicos (como los de transporte público y saneamiento) en las áreas en las que la población más pobre logra erigir sus viviendas;
- f) el déficit de viviendas;
- g) la ausencia de una regularización catastral;
- h) las comunidades establecidas sin registro de posesión del terreno;
- i) la basura y las aguas residuales a cielo abierto;
- j) la violencia a la que las niñas y niños están expuestos por la ausencia de una política pública de seguridad específica que se ocupe de ellos;
- k) la violencia cotidiana naturalizada;
- l) la inseguridad del tránsito y la existencia de un precario y peligroso sistema de movilidad urbana; y
- m) la inexistencia o precariedad de áreas de esparcimiento y espacios de juegos.

²²² ACNUR – Agência das Nações Unidas para Refugiados. *Global trends: forced displacement in 2017*. Ginebra, ACNUR, 2018.

La desigualdad ambiental también expresa la desigualdad social: las capas empobrecidas de la población están más expuestas a los riesgos que resultan de la ubicación y de la vulnerabilidad de sus viviendas (como, por ejemplo, riesgos de inundaciones, de deslizamientos de tierras, aguas residuales a cielo abierto o agresiones a la salud). Esa situación establece una fuerte correlación entre los indicadores de pobreza y la incidencia de enfermedades asociadas a la ausencia de agua potable y de una red de saneamiento. Además de estas situaciones, el cambio climático nos amenaza a todos, aunque principalmente a las niñas, los niños y los ancianos de áreas más vulnerables.

Los progresos logrados por Brasil durante los últimos años en la reducción de las desigualdades entre regiones, entre pobres y ricos y en el acceso a bienes (como los de la educación y la salud) repercuten en una mejoría de las condiciones ambientales, en la calidad de la relación de las niñas y niños con el medio ambiente y en la calidad de vida y desarrollo de las niñas y niños. No obstante, las acciones en esta área deben ir asociadas a otras, indicadas en este Plan, que tengan como foco a la primera infancia. Entre esas acciones están, entre otras, las de salud pública, las de educación infantil o los programas de apoyo a las familias. Cualquier reduccionismo de este complejo problema social se revela inocuo y estéril²²³. Varios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS (²²⁴) indican metas socioambientales para el logro de sociedades menos desiguales y con un mayor acceso al bienestar y a la calidad de vida.

2. La ciudad

De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, en 2016, el índice de población global urbana llegó al

54 % de la población total del planeta, mientras que, en Brasil, ese mismo año, el 84,72 % de la población ya residía en ciudades (IBGE, 2016).

Uno de los mayores desafíos ambientales globales es el crecimiento de los centros urbanos. Las ciudades son los mayores centros de consumo energético del planeta, pues cada vez concentran más población. Se sabe que tan solo ocupan entre un 2 % y un 3 % del territorio del planeta, acogen a poco más del 50 % de la población y consumen del 60 % al 80 % de la energía y de los recursos naturales globales, además de ser responsables de aproximadamente el 70 % de las emisiones de CO₂²²⁵.

Sin inversiones en la resiliencia urbana, los efectos de las alteraciones climáticas van a condenar a más y más familias a la pobreza e incluso a que pierdan su vida²²⁶. La insuficiencia de las respuestas para sostener tamaña concentración urbana se refleja en la alta demanda de energía para alimentar los sistemas de ese organismo, así como en los niveles de polución y emisiones como consecuencia de un sistema de movilidad que viene debilitando crónicamente su propio estado, que está amenazado por la insuficiencia del suministro de agua, una condición básica para la supervivencia.

Cualquier esfuerzo consistente y serio para cambiar el comportamiento urbano situará la temática de la infancia y del género en el centro del debate alrededor del clima²²⁷.

¿Cómo están viviendo, creciendo y desarrollándose las niñas y niños en este contexto urbano de tanta complejidad y con tantos desafíos cotidianos? Este nuevo organismo urbano, al que se le lleva tratando de forma insustentable, de modo que naturaliza la pobreza y la violencia, está enfermo y merece un tratamiento innovador,

²²³ Esta afirmación se basa en los documentos: *Vigilância da Saúde Ambiental: Dados e Indicadores Seleccionados (2006)*, del Ministerio de Salud, e *IBD 2007 Brasil – Indicadores e Dados Básicos para a Saúde*, editado por por la Rede Interagencial de Informação para a Saúde (RIPSA), por el Ministerio de Salud y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

²²⁴ véase el capítulo de este Plan *Objetivos de Desarrollo Sostenible para y con las Niñas y Niños*.

²²⁵ KAMAL-CHAOU, Lamia; ROBERT, Alexis (eds.) *Competitive cities and climate change*. OECD Regional Development Working Papers, Paris, n.º 2, 2009. Disponible en: <<https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/44232251.pdf>>. Fecha de acceso: 19 de marzo de 2019.

²²⁶ WORLD BANK. *Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality*. Semi-annual Report. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, 2019.

²²⁷ Unicef. *Shaping urbanization for children: A handbook on child-responsive urban planning*. Nova lorque: Unicef, 2018.



con paradigmas diferentes a los que se están aplicando hoy en día.

Mientras que la propiedad del suelo y del territorio urbano sea considerada un mercado en el que los inversores aplican recursos financieros excedentes para multiplicar sus beneficios, las ciudades serán cada vez menos acogedoras y poco propensas a restaurar un ambiente de convivencia y relaciones humanas provechosas y saludables.

Los espacios que se les destina a las niñas y niños son dos: el espacio privado de la casa y el público de las instituciones de acogimiento y atendimento. En la ciudad, los principales espacios para ellos son los parques infantiles, las plazas y los establecimientos de educación infantil (jardines de infancia y centros de educación preescolar), en su respectivo papel de espacios lúdicos y educativos. Es decir, las niñas y niños ocupan los lugares que los adultos determinan, que la sociedad les reserva y que la administración simbólica les indica.

Además, esto ocurre, justamente, durante el período de la vida de constitución del ser en sus múltiples dimensiones y posibilidades, en el que se desarrolla la estima, las capacidades cognitivas y socioemocionales que permitirán que, de hecho, haya igualdad de futuras oportunidades. La cuestión del contexto urbano es muy relevante, pues es capaz de interferir significativamente en este proceso.

La mayoría de las niñas y niños pasa más tiempo en espacios privados y en ambientes cerrados que en los públicos y abiertos. Esa privatización y ese confinamiento de la infancia ocultan y restringen la condición social de la niña y el niño y la privan del contacto con la naturaleza, tan esencial para su infancia y su desarrollo.

Con el surgimiento de las escuelas, la socialización y el aprendizaje, que antes tenían lugar en el espacio público, en un intercambio intergeneracional, pasan a producirse, predominantemente, en espacios específicos y segregados, entre sujetos que pertenecen a la misma generación: la infancia.

Los espacios públicos, que antes se considera-

ban lugares de encuentro e intercambio generacional, se transforman en espacios fragmentados y segregados, frutos de una sociedad individualista, que no valora la socialización entre las personas. La delimitación de lugares específicos para las niñas y niños en la ciudad denuncia una situación de exclusión urbana de la infancia, ya que no se los considera actores sociales pertenecientes a la ciudad y con derecho a ella. Para revertir esta situación, se ha de observar y tratar a las niñas y niños como sujetos capaces de opinar, de sugerir, de crear y de dotar de un rostro más humano a la ciudad: insuflándole la vida de su presencia, de sus movimientos, de su voz, de sus risas y de sus juegos.

La realidad social está aquí: hay un aumento del tiempo de permanencia de las niñas y niños de 0 a 6 años de edad dentro de las instituciones escolares, debido a la cada vez más frecuente incorporación de las mujeres al mercado laboral. En consecuencia, la niña o el niño participan e ingresan en el espacio público a través de la escolarización.

Expresiones manidas como la de que *el lugar de un niño es en la escuela* o, también, la de que *la calle no es lugar para un niño*, revelan cuáles son los lugares de la infancia en la ciudad y qué tipo de relación deben establecer con ella.

Es importante pensar en una red de integración entre la escuela y la ciudad mediante una propuesta pedagógica que extrapole los muros de la escuela y se valga del medio urbano y social como agente educativo. Al fin y al cabo, la escuela no es la única vía de aprendizaje, sino una de entre las muchas posibilidades de adquirir conocimientos. La escuela integrada con los espacios públicos —calles, parques, plazas o museos— promueve la participación y la alfabetización urbana de las niñas y niños. La ciudad se convierte así en ciudad educadora.

Los lugares dedicados a la niña y el niño no solo son los parques y las plazas: se puede hacer que toda la ciudad sea lugar de juegos, segura, inclusiva, verde y que anime a encontrarse, empezando por el camino entre la casa de las niñas y niños y la escuela, muchas veces el principal pedazo de la ciudad del que pueden disfrutar.

Esta red de integración se sustenta en tres pilares promovidos por la escuela: conocimiento, ocupación, participación e intervención en los espacios y equipamientos urbanos por parte de las niñas y niños. El primer paso es hacer posibles los paseos urbanos de las niñas y niños para que estos conozcan los espacios y equipamientos urbanos de su ciudad. A medida que vayan realizando dichos paseos, irán ocupando los espacios urbanos y dando visibilidad a su presencia en la ciudad. A partir del momento en el que las niñas y niños conocen la ciudad, empiezan a participar e intervenir tanto en los espacios y equipamientos urbanos como en la (re)creación de la ciudad.

La dimensión relacional de la escuela no se puede separar de la de la propia comunidad. Es necesario establecer una cadena de integración entre la escuela, el barrio, la vivienda, el club, las asociaciones culturales y recreativas y los lugares de esparcimiento y trabajo que sea capaz de dotar de sentido al día a día urbano de las niñas y niños.

El juego al aire libre se fue sustituyendo por el juego en espacios interiores cubiertos, cerrados y de menores dimensiones, sin la presencia de naturaleza, de modo que la preocupación de los padres de que sus hijas e hijos permanezcan en lugares seguros se contrapone a los anhelos y deseos de los niños de jugar con libertad en espacios abiertos naturales.

Las calles y plazas como lugares de la socialización intergeneracional desaparecen y pasan a tener la función de un puente que comunica dos espacios privados, de modo que hace del espacio público un intersticio y un *no lugar*. Además del aspecto de la socialización, la ausencia de una relación de la niña y del niño con esos espacios los priva de disfrutar de los beneficios resultantes del contacto directo con la naturaleza y el aire libre, como, por ejemplo, dar rienda suelta a la pulsión por un movimiento intenso propio de esa fase, o un mayor tiempo de exposición al sol, algo esencial para la producción de vitamina D, además de que los induce a un estilo de vida sedentario y al confinamiento.

Los parques infantiles —como espacios de jue-

go— y las escuelas —como espacios educativos— construyen una cartografía urbana de la infancia, que resulta de las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas que repercuten en la organización y ocupación de los espacios públicos.

Las niñas y niños superan los límites de esos espacios que se les concede al jugar con los equipamientos urbanos, gracias a su inherente ludicidad, lo que hace de la ciudad su propio juguete. Los arbustos, las piedras, los árboles, el río o los pájaros, entre otros, son elementos que pasan inadvertidos a los ojos del adulto, pero que forman parte de los elementos esenciales de los caminos de las niñas y niños.

La relación lúdica e imaginativa que establecen las niñas y niños con la ciudad y con las áreas naturales urbanas, mediante la que les atribuyen otros significados y usos a los espacios, a los equipamientos y a la naturaleza que aún subsiste en la ciudad, debe ser vista por los adultos como acciones creativas de la infancia y no como transgresiones ni acciones no permitidas.

La presencia de las niñas y niños en la ciudad muestra innumerables posibilidades de ampliar las áreas verdes y los equipamientos urbanos, pues ellos enseñan que se pueden utilizar de muchas maneras con diferentes funciones.

La relación de las niñas y niños con la ciudad posibilita la adquisición de conocimientos urbanos y sociales que desvelan la complejidad urbana. Estar en la ciudad y vivir la ciudad y sus acontecimientos cotidianos supone aprender y aprehender sus códigos y signos, realizar descubrimientos, conocer las relaciones sociales y cómo las establecen las personas, aprender a desplazarse por el espacio, en resumen, conocer la ciudad en la que se habita.

En la muchedumbre de extraños que transitan diariamente por los espacios urbanos, las miradas no se cruzan, las piernas no descansan, las bocas no conversan y el silencio de las palabras planea sobre una ciudad de sonidos ininterrumpidos. Las ciudades que tienen niñas y niños circulando y ocupando los espacios públicos viven la inédita y reveladora experiencia



del rescate de las relaciones entre las personas. Las niñas y niños son personajes decisivos en el espacio urbano: pueden jugar un papel humanizador de la ciudad. La espontaneidad de las niñas y niños para conversar con quienes se encuentran por las calles, incluso sin conocerlos de antes, hace que las piernas aceleradas se tomen un respiro, que las bocas conversen, que las miradas se crucen, que las caras serias y circunspectas esbocen sonrisas.

Para comprender el significado de la presencia de las niñas y niños se ha de ver la ciudad como un espacio educador, rico en naturaleza, con posibilidades de aprendizajes tanto formales como informales. Todo lugar, espacio o elemento urbano es potencialmente cultural, histórico y educativo. Un árbol, una esquina, una calle o una plaza pueden posibilitar aprendizajes tan ricos como el de los museos o el de los libros. Además, es fundamental que la niña o el niño tengan la oportunidad durante la infancia de experimentar, en su día a día en las ciudades, experiencias con la naturaleza. El juego libre en la naturaleza promueve el desarrollo físico —las irregularidades del terreno son un desafío para el movimiento—, desarrolla la capacidad imaginativa y la creatividad del juego, contribuye a la autoestima al ofrecer desafíos nuevos para el cuerpo que, cuando se superan, fortalecen el aprendizaje autónomo y proporcionan bienestar gracias a su capacidad restaurativa, a la contemplación estética y a lo bello que ofrece la naturaleza.

La niña o el niño necesitan crear una relación afectiva con su entorno para tener interés por cuidar y comprometerse con acciones sostenibles para su presente y su futuro. El hecho de que las niñas y niños se expresen de modo diferente al de los adultos, pues hacen uso de medios de expresión y lenguajes propios, no es motivo para que no se los considere aptos para participar y contribuir a la ciudad. Muy por el contrario: dado que aportan sus diferencias y otro punto de vista, son capaces de indicar otras perspectivas, de ver una ciudad que, muchas veces, permanece oculta a los ojos de los adultos.

3. Sociedad sustentable

Esta sección aborda el derecho de la niña y el niño a vivir en una sociedad sustentable y a participar en su construcción.

3.1. Sustentabilidad social, sustentabilidad del planeta Tierra

El desarrollo introdujo y continúa produciendo una mejoría de las condiciones de vida de la humanidad, además de que es el gran objetivo de los gobiernos, de los científicos, de los técnicos, de los trabajadores y, al fin y al cabo, de todo el mundo. No obstante, en su ámbito aparecieron comportamientos que acabaron por mostrarse adversos para la vida y que suponen una amenaza para el propio desarrollo. La lista de esos comportamientos es enorme y continúa aumentando tanto en lo que se refiere a su diversidad como a su gravedad: consumismo y desperdicio, destrucción de bosques y manantiales de agua, uso de productos tóxicos para la producción de alimentos y para el control de insectos, polución y acumulación de basura, emisión de gases contaminantes y destrucción de la capa de ozono, efecto invernadero, aumento de la temperatura y aceleración del deshielo de los cascos polares y de los glaciares, extinción de especies tanto de flora como de fauna, desequilibrio en la cadena de la vida... Las niñas y niños se encuentran en este medio.

No solo es su futuro el que depende de las medidas que se tomen al día de hoy para aplicar el concepto de sustentabilidad, sino que su presente ya está comprometido. A pesar de que es justo preocuparse con la supervivencia de la humanidad, también lo es dirigir la mirada hacia la infancia, con el compromiso de trabajar por la calidad del ambiente para las personas que están llegando a la vida.

La mayoría de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad ya entiende que es necesario, urgente y posible revertir este camino de autodestrucción, aunque solo hay posibilidades de que se produzca un cambio de rumbo si la humanidad se entiende a sí misma como parte de un sistema más amplio, del planeta Tierra. Que la sustentabilidad social es lo mismo que la sustentabilidad del planeta.

Las niñas y niños se encuentran en este medio no solo como víctimas indefensas, sino que son sujetos capaces de contribuir, a su modo y a su tiempo, a la construcción de una sociedad y un planeta sustentables, y —junto con los adultos— de celebrar la vida con justicia, paz y alegría.

La frase final de la Carta de la Tierra es un canto de confianza a la decisión de las personas y de la sociedad por una vida más segura y plena: *Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida, por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad, por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida*²²⁸.

3.2. La conexión afectiva con la naturaleza

Hasta alrededor de los 12 años de edad, las niñas y los niños no se conciben de forma separada a la naturaleza; por lo tanto, se trata de un período de la vida en el que deben vivir el mundo natural guiadas por la alegría y el vínculo que tienen con él. Esas experiencias contribuyen a que ellos se relacionen con la naturaleza por la dimensión de lo sensible y de lo fascinante.

La naturaleza tiene el poder de proporcionar salud, felicidad y vigor a las niñas y niños. Los que sientan amor, respeto y sentido de pertenencia al mundo natural tendrán más posibilidades de construir un ambiente mejor para todos los seres vivos.

²²⁸ Carta da Terra. Disponible en: <https://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/carta_terra.pdf>.

3.3. Características del espacio en la ciudad para la experiencia lúdica

En el caso de las niñas y niños pequeños, lo que puede determinar que un ambiente sea un espacio especial de juego son las cualidades sensoriales que debe ofrecer: árboles o plantas que traigan el sonido del canto de los pájaros, las texturas de las ásperas cortezas, de las hojas lisas o con relieves, los colores que cambian con las estaciones del año, una visión del cielo a través de las ramas de un árbol, barreras sensoriales (como el viento, el ruido o señales confusas), los juegos con agua, con piezas artísticas, la posibilidad de plantar... Es necesario que tenga una variedad de materiales y objetos, de piezas fijas y móviles, lugares para que se puedan juntar pequeños grupos, lugares de abrigo, estructuras adaptadas, etc.

3.4. Educación ambiental

La cuestión ambiental es uno de los asuntos más urgentes de nuestra sociedad, dada la cada vez mayor frecuencia con la que se producen las nuevas formas de agresión a la naturaleza. El principio 14 de la Carta de la Tierra, en el que se propone integrar en la educación formal y en el aprendizaje a lo largo de la vida, las habilidades, el conocimiento y los valores necesarios para un modo de vida sostenible, recomienda *brindar a todos, especialmente a los niños y a los jóvenes, oportunidades educativas que les capaciten para contribuir activamente al desarrollo sostenible*.

En los contextos en los que ya se implementó la educación integral y, por lo tanto, también la ambiental, la comunidad viene reduciendo tanto las vulnerabilidades como los riesgos.

La educación ambiental fue incluida de forma explícita en la Constitución Federal, en el art. 225, inciso VI, con el fin de *promover la educación ambiental en todos los niveles de enseñanza y la concientización pública para la preservación del medio ambiente*.

En la Ley n.º 9795, de 1999, mediante la que se



instituyó la Política Nacional de Educación Ambiental (Panea)²²⁹, se establece que la promoción de esa educación es una obligación tanto de todos los segmentos de la sociedad como de la educación formal e informal. Su promoción se ha de realizar ya desde la etapa de la educación infantil, de forma transversal y multidisciplinaria y evitando que se trate como una asignatura aislada y alejada de los valores y de las actitudes cotidianas de la vida.

Por lo general, el currículo de la educación infantil incluye dos áreas de trabajo relacionadas con el ambiente: (a) conocimiento de la naturaleza y de los problemas que la afectan por medio de experiencias concretas; y (b) resignificación, transformación y reutilización de materiales,

La primera área es relativamente reciente y consiste en explorar y conocer los espacios naturales para reforzar la importancia de la experiencia de la niña y el niño con la naturaleza en el día a día escolar. En este sentido, la naturalización de los patios escolares puede ser una forma de promover dicho contacto. Además, se deben organizar excursiones, la exploración de ambientes, los cuidados de pequeños animales, el cultivo de huertas, de frutales y de jardines (llevando a las niñas y niños al encuentro de la naturaleza) y, también, proyectos pedagógicos sobre temas relativos al medio ambiente, como la descontaminación del río o del lago, el destino adecuado de la basura, la recolección selectiva de basuras en la escuela, la preservación de los manantiales, etc.

La segunda área se refiere al reciclaje de materiales de la naturaleza o de la industria que ya pasaron por su primer uso y finalidad. Los papeles, plásticos, pedazos de madera, cortezas, etc. en manos de las niñas y niños, adquieren nuevas formas y significados y cobran nueva vida y presencia. En vez de adoptar una actitud de consumo y descarte, las niñas y niños comienzan a mostrar la del respeto y preservación de la naturaleza y de los animales, la de la conservación, transformación y reutilización de cosas susceptibles de pasar por esos proce-

sos. La metodología de las 5 R²³⁰ traza un camino: *repensar* los hábitos de consumo y descarte; *reducir* el consumo dando preferencia a lo que tenga mayor duración; *rechazar* productos que perjudiquen la salud y el medioambiente, así como aquellos que no necesitamos tanto o que ya los tenemos en abundancia; *reutilizar*, usando hasta el final de su vida útil o reparando un objeto o producto para reutilizarlo; y *reciclar*, cuando ya se adoptaron las anteriores conductas y no hay otra alternativa.

A medida que la educación ambiental asume un lugar en la formación de la identidad cultural, ella puede hacer que surjan posibles soluciones para la problemática ambiental, algo que concreta un proyecto en defensa del medio ambiente.

La educación ambiental que se inicia en la educación infantil es la manera más eficaz de formar actitudes y hábitos referentes a la utilización de los recursos naturales y favorecer la reflexión sobre la responsabilidad ética con el planeta.

4. Acciones

El planeamiento urbano y las políticas públicas existentes se deben influenciar y reforzar con el fin de promover ciudades que ofrezcan respuestas para la infancia. Al priorizar a las niñas y niños, el planeamiento urbano contribuirá a una programación urbana más amplia de tres maneras:

1. Planeamiento del espacio urbano en varias escalas. Los programas urbanos basados en microterritorios permiten una mejor prestación de servicios para las niñas y niños, así como limpieza y seguridad en el ambiente construido.
2. Involucrar a las niñas, a los niños y a los miembros de la comunidad interesados. Orientación del proceso urbano para la par-

²²⁹ Política Nacional de Educação Ambiental.

²³⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A política dos 5 Rs*. Brasília, DF, 2007.

ticipación en la construcción de coaliciones y para la coproducción de configuraciones urbanas que ofrezcan respuestas para las niñas y niños.

3. Utilización de datos geoprocesados y urbanos en una plataforma integrada. La toma de decisiones orientada por las evidencias y los componentes espaciales de la inequidad urbana a la que están expuestos las niñas y niños más desfavorecidos²³¹.

La Ley n.º 10257, de 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad²³², creó una serie de instrumentos que permiten que las ciudades organicen su desarrollo urbano, entre ellos, el principal dispositivo es el Plan Director Estratégico (PDE)²³³. Este instrumento articula la implementación de acciones de planeamiento participativo y define una serie de otros dispositivos urbanísticos, que tienen, entre sus principales objetivos, enfrentar la especulación inmobiliaria e implementar procesos de regularización de la tierra.

Una de las directrices del Estatuto de la Ciudad es la garantía del derecho a ciudades sustentables, el cual se debe entender como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento para las generaciones tanto presentes como futuras (de acuerdo con el art. 2.º, inciso D) y a la participación de la población y de los diferentes segmentos de la comunidad —en donde se incluyen, por consiguiente, los ciudadanos niñas y niños— en la formulación, en la ejecución y en el monitoreo de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano. Las niñas y niños son capaces de sugerir cosas funcionales y bonitas para el paisaje urbano, el transporte, la vivienda, las veredas, los parques, la decoración de los muros, etc.

²³¹ Unicef. *Shaping urbanization for children: A handbook on child-responsive urban planning*. Nova Iorque: p. 5. Unicef, 2018. Traducción de nuestra autoría.

²³² *Estatuto da Cidade*. Ley n.º 10.257, de 2001. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>.

²³³ *Plano Diretor Estratégico*.

El Plan de Barrio Participativo²³⁴ es uno de los instrumentos de microplaneamiento del Gobierno Federal que se puede incluir en los Planes Directores Estratégicos de municipios de Brasil.

De acuerdo con la guía *Plan de Desarrollo del Barrio: Una metodología participativa*, editada por Fecomércio de São Paulo²³⁵, el Plan de Barrio Participativo lo deben elaborar de forma conjunta la gestión municipal, los consejeros participativos y la comunidad, y persigue la realización de mejoras urbanísticas, ambientales, paisajísticas y habitacionales. Los vecinos indican en el mismo las mejoras necesarias para su comunidad en lo que respecta a la infraestructura urbana (por ejemplo, un jardín de infancia) y a la oferta de productos y equipamientos públicos²³⁶.

Se trata de un instrumento con un gran potencial de impacto positivo en la calidad ambiental urbana referente al cuidado a la infancia, siempre que incluya estrategias y directrices específicas para las demandas de esa edad al inicio de la vida.

Otra referencia relevante para el planeamiento urbano es el Marco Legal de la Primera Infancia, el cual, en su art. 17, insta a la Unión, a los estados, al Distrito Federal y a los municipios a que organicen y estimulen *la creación de espacios lúdicos que propicien el bienestar, el juego y el ejercicio de la creatividad en lugares públicos y privados donde circulen niños y el gozo de entornos libres y seguros en sus comunidades*.

Las políticas para la ciudad también deben conceder una absoluta prioridad a los derechos de la niña y el niño —entre ellos, el derecho al jue-

²³⁴ *Plano de Bairro Participativo*.

²³⁵ *Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa*. Disponible en: <<https://www.fecomercio.com.br/upload/pdf/2015/13/cartilha-plano-bairro-plano-de-desenvolvimento.pdf>>. Fecha de acceso 6 de marzo de 2020.

²³⁶ El Plan de Barrio Participativo debe contener, entre otros, los siguientes elementos: oferta, funcionamiento y accesibilidad a equipamientos urbanos y sociales de salud, educación, cultura, deporte, *recreación y asistencia social*, calles públicas y mobiliario urbano, así como condiciones de circulación de peatones, ciclistas y *personas en situación de discapacidad o con movilidad reducida, áreas verdes*, de recreación y convivencia social, recolección de basura, incluyendo la selectiva, seguridad pública, en especial, alrededor de las escuelas, huertas comunitarias, etc.



go (art. 227 de la Constitución Federal)—. El planeamiento urbano precisa prever espacios para el esparcimiento, para vivienda, para los desplazamientos, para el transporte, para el aire puro, para espacios de recreación, para las interacciones intergeneracionales y para el juego libre y seguro de las niñas y niños.

El objetivo n.º 11 de los ODS encaja en este capítulo con precisión: *Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*. Las metas de Brasil que se refieren de forma más directa a las niñas y los niños y que se deben lograr de aquí a 2030 son:

- Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y urbanizar los barrios marginales, de acuerdo con las metas asumidas en el Plan Nacional de Habitación²³⁷, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad;
- Mejorar la seguridad vial y el acceso a la ciudad por medio de sistemas de movilidad urbana más sustentables, inclusivos, eficientes y justos, priorizando el transporte público y el transporte activo, con especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, como aquellas con discapacidad y con movilidad reducida, de las mujeres, de los niños y de las personas de edad.
- Proporcionar acceso universal a espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres, los niños y los adolescentes, las personas de edad y las personas con discapacidad y los demás grupos en situación de vulnerabilidad²³⁸.

A nivel jurídico se reconoce que la consideración y la priorización de las necesidades de las niñas y los niños en el planeamiento urbano de las ciudades son un derecho y, al mismo tiempo, una forma estratégica de incluir acciones que hagan de las ciudades espacios públicos

más seguros, más arborizados y con mayor calidad ambiental para el pleno desarrollo de las niñas y niños.

Nuestros derechos a una ciudad saludable no son pocos, así como tampoco son escasos los deberes del Estado para la implementación de políticas públicas que materialicen la satisfacción de nuestras necesidades en la ciudad. Entre las acciones del Estado para garantizar un ambiente con calidad de vida para las niñas y niños se encuentran:

1. La formulación y aplicación de políticas de ocupación y uso del espacio que concreten los derechos a la vivienda, la salud, la seguridad, el movimiento y el juego;
2. Acciones dirigidas directamente a la mejora de las condiciones de vivienda de las familias sin renta o de renta insuficiente, para que, con sus propios recursos, sean propietarios de una vivienda digna;
3. Saneamiento básico;
4. Educación ambiental: educación para el desarrollo sustentable;
5. Campañas de concienciación y formación de comportamientos en lo que respecta a la protección y a la restauración de la tierra, al medio ambiente y al consumo;
6. Acciones para la garantía de áreas verdes accesibles en cada barrio, con equipamientos lúdicos para que las niñas y niños puedan disfrutar del contacto con la naturaleza.

Las estrategias para la proyección de la intervención en territorios vulnerables exigen la involucración y la integración de múltiples representantes y agentes encargados de configurar y organizar el territorio. Los instrumentos de proyección de diagnóstico y de diseño pueden contribuir estratégicamente a la promoción de esa integración.

Con el objeto de que las estrategias para la proyección del rediseño urbano sean viables, es necesaria una acción integrada y transversal de cinco diferentes instancias de agentes de

²³⁷ Plano Nacional de Habitación.

²³⁸ Disponible en: <<http://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>>.

cambio, para que, de esta manera, se desarrolle un trabajo con impacto positivo, directo, inmediato, creciente y perenne, las cuales son: 1) sociedad civil (personas físicas y organizaciones de la sociedad civil sin fines económicos); 2) iniciativa privada (empresas, industrias, organizaciones de la sociedad civil con fines económicos); 3) comunidad (personas físicas, asociaciones, consejos colegiados, colectivos pertenecientes a los territorios); 4) Universidad (investigación, enseñanza, extensión y acción); y, finalmente, 5) el Poder Público (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Algo que se puede hacer es buscar una matriz de acción integrada de las cinco instancias de agentes de cambio, con el fin de acometer intervenciones que promuevan la reeducación de los territorios vulnerables para que sean sustentables y se reduzca la desigualdad.

5. Objetivos y metas

1. Determinar que las políticas que se ocupan de los espacios urbanos presten atención a las características físicas, sociales y de aprendizaje de las niñas y niños de hasta seis años de edad;
2. Establecer, en un instrumento legal adecuado, que los Planes Directores Estratégicos de las ciudades prevean espacios públicos para las niñas y niños, que atiendan las necesidades y características de las diferentes edades (plazas, ludotecas, puestos de salud y de asistencia, instituciones de educación infantil, áreas de recreación colectiva, etc.) y que incluyan una sección con parámetros y directrices para los Planes de Barrio Participativo, en los que figuren especificaciones para tratar las temáticas de la primera infancia, de género, de raza, de longevidad, de energía, de medio ambiente y de seguridad alimentaria;
3. Determinar, mediante un instrumento legal, que los proyectos de parcelación reserven espacios propios para equipamientos sociales que atiendan los derechos de las niñas y niños a la salud, a la asistencia, a la educación y al esparcimiento y que cumplan parámetros normativos de movilidad activa y segura para todas las edades;
4. Incentivar la realización de actividades abiertas y al aire libre en las ciudades, especialmente, en los barrios, en los vecindarios, en las favelas o en áreas con escasez de oportunidades y de espacios de esparcimiento, en la que las niñas y niños de hasta seis años de edad puedan interactuar tanto entre ellos como con otros de más edad e incluso con adultos. Incentivar que más municipios implementen la regulación de calles en las que tengan lugar actividades de esparcimiento, con el fin de garantizar el acceso en el espacio y el tiempo, para que las niñas y niños vivan actividades al aire libre;
5. Incluir, en los cursos de formación de profesores, el estudio sobre las cuestiones relativas a la sustentabilidad de la sociedad y al desarrollo de prácticas de educación sobre estas temáticas para niñas y niños de hasta seis años;
6. Incluir, en la formación de arquitectas, arquitectos, urbanistas y diseñadores, la adecuación y comprensión de la temática de los campos relacionados con la primera infancia, el género, la raza, la longevidad, la energía, el medio ambiente y la seguridad alimentaria;
7. Realizar talleres con profesionales (arquitectos, urbanistas, diseñadores de interiores, especialistas en medio ambiente, etc.) que definan, creen, organicen y administren espacios enfocados en la creación y el desarrollo de proyectos que respeten la presencia y la participación de los ciudadanos de hasta seis años de edad;
8. Elaborar directrices que orienten la construcción de espacios lúdicos para la niña o el niño de cero a seis años;
9. Ampliar/crear, en la formación de arquitec-



tos, ingenieros, urbanistas y paisajistas, la oferta de asignaturas relativas a la infancia;

10. Promover una red de integración entre la escuela y la ciudad que posibilite la participación urbana de las niñas y niños;
11. Contemplar los deseos, las ideas y las necesidades de las niñas y niños en el planeamiento urbano, por medio de procesos adecuados de escucha y participación;
12. Incentivar a los municipios a que organicen grupos de trabajo intersectoriales para el planeamiento articulado de las políticas públicas para la infancia, en conformidad con la orientación del Marco Legal de la Primera Infancia;
13. Recomendar a los municipios que constituyan comités de niñas y niños, mediante los que puedan participar en el planeamiento urbano y en acciones de su interés, como forma de llevar a la práctica lo que se determina en el art. 4, inciso II, párrafo único, del Marco Legal de la Primera Infancia;
14. Crear rutas seguras entre los equipamientos públicos (escuela, plaza, biblioteca, etc.) en las que se establezca una reducción de la velocidad de los automóviles, con el uso del diseño universal para calles y veredas y la programación de intervenciones lúdicas en los trayectos, con el fin de garantizar la movilidad activa de las niñas y niños y para que circular en espacios públicos sea atrayente para ellos.

Niñas, niños y infancias diversas:

*políticas y acciones para
las diferentes infancias*



La identidad política de los pueblos y comunidades tradicionales no ha dejado de contribuir —a partir de prácticas, saberes y manifestaciones culturales, en los que afirman sus territorialidades, sus saberes y sus ambientes— a la conciencia de la multiculturalidad y de la multiétnicidad de la nacionalidad brasileña. Brasil también se constituyó con ellas. Este abanico de múltiples realidades amplía la mirada hacia la existencia, en nuestro país, no de una, sino de varias infancias. Entender los procesos culturales a los que la niña o el niño están incorporados supone ser consciente de que cada individuo y cada grupo posee una identidad étnica, racial y cultural propia.

Las singularidades culturales cada vez tienen mayor espacio en los debates sobre las políticas afirmativas y de no discriminación, lo que se desdobra en aplicaciones prácticas tanto en la legislación como en las acciones. Ahora bien, aún queda un largo camino a recorrer. Los pueblos y comunidades tradicionales como un todo, y en especial sus niñas y niños, continúan siendo sujetos invisibilizados por las políticas públicas sectoriales, lo que los deja expuestos a un alto grado de vulnerabilidad social. El proceso de desarrollo nacional, que trata la especificidad identitaria desde las ópticas de la desigualdad y de la exclusión social, ha de ser corregido y perfeccionado mediante el cumplimiento del precepto constitucional que subraya la diversidad y la multiculturalidad que nos constituye como nación.

Las varias infancias son la mayor riqueza que poseemos en la historia cultural del país. Ellas deben estar presentes en las políticas públicas. Todas ellas, sin exclusión alguna, deben estar contempladas en las diferentes políticas y sectores (educación, salud, alimentación, medidas socioeducativas, servicios socioasistenciales, convivencia familiar y comunitaria, deporte y recreación, medio ambiente o cultura), y tener en consideración el ciclo de vida según sus particularidades. Esta es una condición para preservar sus existencias. Además es lo que preconizan, entre otros dispositivos jurídicos, tanto el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), promulgada en Brasil por medio del Decreto n.º 5051, de 2004, como la Política Nacional de Desarrollo Sus-

tentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales²³⁹, implantada a través del Decreto n.º 6040, de 2007.

Para que las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales sean visibles, es importante advertir las condiciones diferenciadas de aplicación de la noción de infancia en los respectivos grupos a los que pertenecen. Según el Decreto n.º 8750, de 2018, mediante el que se instituyó el Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales²⁴⁰, el Estado brasileño reconoce formalmente 28 categorías étnicas con derecho a participar en dicho consejo colegiado.

Ellas son: pueblos indígenas, comunidades *quilombolas*, pueblos y comunidades de *terreiro*/pueblos y comunidades de matriz africana, pueblos gitanos, pescadores artesanales, extractivistas, extractivistas costeros y marinos, *caiçaras*, *faxinalenses*, *benzedeiros*, *ilhéus*, *raizeiros*, *geraizeiros*, *caatingueiros*, *vazanteiros*, *veredeiros*, recolectores de flores siemprevivas, *pantaneiros*, *morroquianos*, pueblo pomerano, recolectores de mangaba, *quebradeiras de coco babaçu*, *retireiros* del Araguaia, comunidades de *fundos e fechos de pasto*, *ribeirinhos*, *cipozeiros*, *andirobeiros* y *caboclos*²⁴¹.

De cualquier forma, la verdad es que hay otras categorías étnicas que aún están luchando por el derecho fundamental de ser reconocidas como pueblos o comunidades culturalmente diferenciadas de la sociedad nacional y, por consiguiente, con derechos específicos.

En el Decreto n.º 7352, de 2010, el cual dispone sobre la Política de Educación del Campo²⁴² y el Programa Nacional de Educación en la Re-

²³⁹ *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*.

²⁴⁰ *Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais*.

²⁴¹ De acuerdo con el Decreto n.º 8750, del 9 de mayo de 2016, El Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales estará compuesto por representantes gubernamentales y de la sociedad civil, con garantía de plaza para cada una de las 28 categorías étnicas, quienes serán elegidos por medio de proceso público. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm

²⁴² *Política de Educação do Campo*.

forma Agraria (PRONERA)²⁴³, las poblaciones del campo son los agricultores familiares, los extractivistas, los pescadores artesanales, los *ribeirinhos*, los asentados y acampados de la reforma agraria, los trabajadores asalariados rurales, los *quilombolas*, los *caiçaras*, los pueblos del bosque, los *caboclos* y otros que produzcan sus condiciones materiales de existencia a partir del trabajo en el medio rural.

En este sentido, se trata de la pertenencia de poblaciones cuyas familias, niñas y niños —que articulan la identidad étnica/racial y/o la identidad social con la defensa del reconocimiento del trabajo y del derecho a la tierra— están vinculadas a la tierra ya sea como dueños de pequeños terrenos, como acampados, como asentados o, simplemente, como trabajadores asalariados de la tierra, aparceros, ocupantes, asentados y acampados de la reforma agraria, asalariados rurales y agricultores familiares, entre otras posibilidades de vínculo.

Planificar la oferta —y la garantía— de la educación de las niñas y niños rurales y campesinas, hijos de las poblaciones campesinas, así como de los oriundos de los pueblos y comunidades tradicionales, implica, necesariamente, considerar la centralidad del vínculo con la tierra, en la producción de sus existencias y, por lo tanto, la transmisión de saberes y conocimientos y la escolarización formal. Para esas niñas y niños, la familia, la tierra, el trabajo y, en el contexto más reciente, los movimientos sociales, son pilares centrales de sus identidades. Las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación Infantil²⁴⁴ reconocen la vinculación de las niñas y niños campesinos y de los pueblos y comunidades tradicionales con sus contextos, así como la necesidad de que las prácticas pedagógicas dirigidas a esas niñas y niños consideren sus modos de vida, sus culturas, sus identidades, su relación con la naturaleza, además de que, inclusive, *deben prever la oferta de juguetes y equipamientos que respeten las características ambientales y socioculturales de la comunidad.*

Un significativo número de los pueblos y co-

munidades tradicionales tiene un entendimiento cultural diferenciado de la infancia como período específico, que se caracteriza por determinadas particularidades y distintos modos de tratar temas como la educación, la salud, los cuidados y el ciclo de vida. Las relaciones de las niñas y niños con los demás miembros de su comunidad están basadas en la experiencia de lo que sucede en la vida social de la colectividad: la autonomía, la enseñanza-aprendizaje, el trabajo, los rituales y, cuando se habla una lengua nativa, la fluidez en ella.

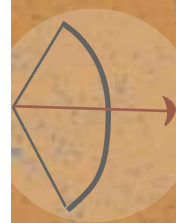
Por ejemplo la noción de *franja etaria* permite comprender por completo los criterios culturales que se usan para establecer los ciclos de vida y las clasificaciones generacionales. En esos contextos, los ciclos de vida no están acotados necesariamente por la edad, sino por la aptitud y/o el desarrollo biopsicosocial según los parámetros locales, así como por la adquisición de saberes y sustancias que permiten que una persona demuestre a los demás que está preparada para el cambio ritual de fase, tras lo que ingresa en un nuevo estatus social.

Los cambios de ciclo de vida o de estatus ocurren en virtud de las conquistas y de las demostraciones públicas de determinados índices de sociabilidad. En el caso de las niñas y niños pequeños, uno de los momentos importantes es el aprendizaje y la destreza para caminar por sí mismas, lo que demuestra su independencia de las madres. Otro momento de transformación del estatus tiene lugar con ocasión de la adquisición del habla. Para los pueblos y comunidades que transmiten sus conocimientos oralmente, hablar bien es un indicador de humanidad.

Por ejemplo, en el caso de muchos de los pueblos indígenas, una niña o un niño no reciben su nombre antes de alcanzar esos logros y, mientras tanto, se los llama mediante tecnónimos (*fulana es hija de...*). El ritual de asignación del nombre ocurre, por lo tanto, en un momento que varía de un niño a otro. Recibir el nombre representa transformarse, pasando a asumir responsabilidades con la colectividad. En el caso del pueblo Romaní (los gitanos), en determinadas etnias, mantiene la tradición del nombre de la niña y el niño en romanó (su idio-

²⁴³ Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária.

²⁴⁴ Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>.



ma) como identificación de la familia extensa, y otro nombre, que será el de su registro en el país de nacimiento y su nombre social. En el caso de los *quilombolas*, los *faxinales*, los *fundo de pasto*, los *geraizeiros* o los *vazanteiros*, entre otros, existe un vínculo histórico del nacimiento con el territorio, de modo que su identificación se da de dos formas: una identidad social y otra, normalmente usada por los suyos, que identifica su lugar, la profesión familiar o partes del territorio, además de que también se usan tecnicismos como referencia.

De esta forma, la primera infancia sería más elástica para los pueblos y comunidades tradicionales, pues no se restringe a la edad ni al imaginario de la infancia como una etapa de la vida limitada a lo lúdico, a la inocencia o a la carencia de conocimientos. Por lo tanto, las primeras infancias, en plural, se constituirían en la relación entre la cultura, el territorio y el cuerpo-persona, factor este último que se maneja a partir de los presupuestos de la autonomía, del cuidado y de la responsabilidad, siempre en términos colectivos.

Cada nuevo estatus que adquiere una persona implica una alteración de sus relaciones con la comunidad. Al nacer, la niña o el niño también crean una nueva madre y un nuevo padre y nuevos abuelos —el requisito para convertirse en anciano—, de modo que desencadena una serie de nuevos estatus sociales. Para los pueblos indígenas, hay una continuidad desde el nacimiento hasta la muerte —y también después de ella—, en un ciclo de transformaciones de cuerpos humanos y no humanos. De forma diferente a la perspectiva regulada por una biopolítica, la cual asocia el nacimiento a la adquisición de humanidad, entre los amerindios el fenómeno de nacer no es simultáneo a la incorporación al mundo social. Esta transición efectiva al mundo de los parientes no viene dada, sino que se elabora continuamente a lo largo de la vida de una persona.

En otras culturas, cuando las niñas y niños nacen son colmadas de atenciones para que comiencen a ser humanas. Se les pasan determinadas plantas por su cuerpo e incluso algunas partes del mismo, como la cabeza y la nariz, son modeladas cuidadosamente: se les corta el

cabello, se recomiendan o prohíben ciertos alimentos, se les aplican baños y pinturas corporales. La leche materna es uno de los principales canales de humanización del bebé. Recibir esta sustancia de la madre supone comenzar a hacerse, gradualmente, su pariente y de concretar de hecho la consanguinidad.

En lo que se refiere al proceso de aprendizaje, lo que guía a la niña o al niño es la autonomía de buscar lo que quieren saber y comprender. No existe una pedagogía punitiva que castigue y coaccione. Las niñas y niños aprenden rápidamente tanto lo que es peligroso como lo que no lo es, lo que pueden y no pueden hacer, reproduciendo a su propio modo lo que realizan las personas o, simplemente, observando a los demás, principalmente, a las niñas y niños de más edad. Hay una intensa red de relaciones exclusivas, que los introduce en el proceso de enseñanza-aprendizaje, juegos y responsabilidades. Por lo general, las niñas y niños mayores son responsables del cuidado de los menores, en una cadena que llega hasta los bebés. Es común que haya grupos formados solamente por niñas y niños, que se cuidan, se educan y se divierten entre ellos.

Esas responsabilidades no se contraponen al hecho de *ser niña o niño*; lo lúdico no es antagónico ni a la adquisición de responsabilidades ni a la importancia de la realización de pequeñas tareas. Como agentes de sus propias relaciones y participando de manera plena en la vida comunitaria, las niñas y niños también contribuyen. Colaborar con la vida de la familia es algo intrínseco al aprendizaje de *ser indígena*, de *ser quilombola*, de *ser romaní* (gitano), de *ser extractivista* o de los demás segmentos de los pueblos y comunidades tradicionales, pues, para los miembros de la colectividad, uno se hace humano socialmente.

La franja de edad hasta los seis años corresponde a la fase en la que la educación de las niñas y niños tiene lugar prioritariamente en la vida familiar y comunitaria. Alrededor de los cinco años, algunos niños empiezan a incorporarse a la educación formal proporcionada por el Estado. Sin embargo, estos umbrales etarios no son un buen parámetro para caracterizar las realidades diferenciadas de los segmentos de los

pueblos y comunidades tradicionales.

Al sopesar que las niñas y niños incorporados a la red de enseñanza pública reciben alimentación escolar, es importante que la que se les ofrezca sea variada, en cantidad suficiente y adecuada a las realidades alimenticias de cada pueblo y comunidad tradicional. Este tema adquiere mayor importancia cuando se tiene en cuenta la desnutrición presente tanto en comunidades indígenas como en otros pueblos y comunidades tradicionales, además del alto índice de mortalidad infantil que se deriva de ella.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) pasó por una reciente modificación, mediante la que se determinó la adecuación de la alimentación a los patrones alimenticios de los pueblos indígenas y de las comunidades *quilombolas*. Asimismo, es necesario hacer referencia a la Ley n.º 11947, de 2009, la cual estableció que, de las sumas que se transfieren para la compra de productos para la alimentación escolar, es obligatorio que se destine al menos un 30 % a la compra directa a la agricultura familiar, de modo que se estimule el desarrollo sustentable y la seguridad alimentaria de los pueblos y comunidades tradicionales, algo que también debe hacer acto de presencia en la educación infantil.

Además del aspecto nutricional, es importante considerar la cultura alimentaria de los pueblos y comunidades tradicionales y de las poblaciones del campo y del bosque. En el caso de estas, su vinculación con la tierra y con la naturaleza y, por lo general, su afición a los alimentos extraídos de frutales, raíces, de las aguas y de los pastos, representan aspectos que se deben considerar en el atendimento a las niñas y niños. En lo referente a la escuela, esta ha de conocer los gustos alimenticios de las niñas y niños para la preparación de los alimentos, aunque, también puede ofrecer otras posibilidades de alimentos y de combinaciones que amplíen su variedad y enriquezcan las posibilidades de sabores y conocimientos —tanto de los alimentos familiares como de aquellos que pueden ser introducidos—, considerando siempre, en este último caso, su valor nutritivo.

El problema de la seguridad alimentaria está

ligado a la cuestión del territorio, cuyos efectos secundarios son un cambio en la vida comunitaria como un todo. Por consiguiente, la garantía del territorio y de la regularización jurídica del derecho a la tierra es un elemento central para el acceso a otros derechos, inclusive, para las *primeras infancias*. Sin embargo, una gran parte de los miembros de los pueblos y comunidades tradicionales habita en espacios urbanos con flujos variables de migración a ambientes rurales. Muchas veces, esto ya está construyendo la noción de comunidad y de territorio étnico dentro de los espacios urbanos, lo que hace que emerja el desafío de construir políticas públicas en el entorno urbano que respeten el derecho de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales a sus características étnicas y culturales.

Incluso así, por ejemplo en el caso de las tierras indígenas y *quilombolas*, de las unidades de conservación y de las moradas romaníes (gitanas), las niñas y niños son rehenes de una comida que *no alimenta como antes* y de un territorio degradado por la acción de agentes económicos y sociales, quienes están más preocupados por explorar los recursos naturales y/o discriminarlos socialmente que por garantizar una relación sustentable con ellos.

Debido a la exposición a condiciones poco dignas, algunos sectores de la sociedad están intentando deslegitimar la posición de las propias comunidades para cuidar y educar a sus niñas y niños. La colocación de niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales en familias sustitutas, especialmente bajo la modalidad de adopción, viene siendo objeto de polémica, algo que pretende dirimir la Ley n.º 12010, de 2009, al menos en lo referente a los pueblos indígenas y a las comunidades *quilombolas*. La Resolución n.º 181, del 10 de noviembre de 2016, del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (Conanda)²⁴⁵, pretende garantizar una mayor igualdad tanto en el tratamiento que se dispensa a las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, al establecer el reconocimiento de sus singularida-

²⁴⁵ Disponible en: <<https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-181-de-10-de-novembro-de-2016>>. Fecha de acceso: 13 de febrero de 2020.



des culturales en la producción, en el cuidado y en la socialización de las infancias, como en la obligación del Estado de adaptar los servicios del Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente, para que se adecúen culturalmente a la atención de las niñas y niños y de sus grupos étnicos.

No hay duda de que son precisamente los pueblos y comunidades tradicionales los que tienen derecho y legitimidad para expresar las necesidades y los deseos atinentes a sus niñas y niños. Además, cada pueblo y cada comunidad tienen aspectos históricos y culturales propios. Tanto es así que, en Brasil, entre otros segmentos de los pueblos y comunidades tradicionales, hay: a) cerca de 305 pueblos indígenas, hablantes de 275 lenguas; b) más de dos mil comunidades *quilombolas*; c) miles de miembros del pueblo Romaní, que se reparten en tres grandes grupos en el país, además de otros menores; d) pueblos de matriz africana y de *terreiro*; e) centenas de comunidades *ribeirinhas*, extractivistas, de *fundo de pasto*, *quebra-deiras de coco babaçu*; f) *geraizeiros*.

El Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, promulgada en Brasil mediante el Decreto n.º 5051, de 19 de abril de 2004²⁴⁶, determina, en su artículo 6.º, que los gobiernos consulten *a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente*. En Brasil, lo que se adopta es una amplia interpretación de la expresión *pueblos tribales*, de modo que dentro de ella se incluyen a los pueblos y comunidades tradicionales, según se refiere en el art. 3.º, § 1.º del Decreto n.º 6040, del 7 de febrero de 2007: *Pueblos y Comunidades Tradicionales: grupos culturalmente diferenciados que se reconocen a sí mismos como tales, que poseen formas propias de organización social, que ocupan y usan territorios y recursos naturales como condición para su reproducción cultural, social,*

*religiosa, ancestral y económica, utilizando conocimientos, innovaciones y prácticas generadas y transmitidas mediante la tradición*²⁴⁷. Este mismo principio se expresa en el art. 231 de la Constitución Federal, al reconocerse *a los pueblos indígenas la organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones* [...].

En el caso específico de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, el Plan Nacional por la Primera Infancia propone, entre otras medidas, que se escuche a las mujeres de esas comunidades. En mayor medida que el cacique o cualquier otro líder tradicional y/o político, hombres por lo general, quienes tienen y articulan directamente el trato con las niñas y niños son las mujeres, especialmente, durante la fase inicial de la vida. Además de ellas, también es importante un trabajo en conjunto con los Agentes Indígenas de Salud (AIS), los Agentes Indígenas de Saneamiento (AISAN), los Agentes Comunitarios de Salud (ACS) y las organizaciones e instancias inter-nas lideradas por mujeres.

Un Principio y Diez Directrices

Principio

Respeto y valoración de la diversidad étnica, cultural, de género y territorial.

Ese principio garantiza el respeto a la niña y el niño en su identidad personal y colectiva y en su relación con el grupo o los grupos a los que pertenecen. En otras palabras, exigen la atención a la individualidad y a la especificidad de cada niña o niño y de cada infancia en lo que les es propio, que los hace únicos, que los distingue de los demás, así como en lo que les hace pertenecer a un grupo.

²⁴⁶ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.

²⁴⁷ Instituye la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.

Incluir esta concepción en el Plan Nacional por la Primera Infancia contribuye a la adecuación de las políticas públicas enfocadas en la niña y el niño, lo que hace posible la construcción de la igualdad en la diversidad y de prácticas socioestatales con justicia social.

Directrices

1. Garantizar a los pueblos y comunidades tradicionales el acceso a la información relativa a las políticas, a los servicios y a los derechos de la primera infancia, así como promover el debate intercultural sobre sus modos diferenciados de concebir, cuidar y socializar a las niñas y niños, inclusive, con la posible relativización de los marcos etarios, de modo que se contemplen otras lógicas de comprensión cultural de las primeras infancias, tal y como se establece en la Resolución n.º 181, de 2016, del Conanda.
2. Asegurar las singularidades de los pueblos indígenas, de las comunidades *quilombolas*, de los pueblos y comunidades tradicionales y de la población del campo, así como sus demandas educativas de manera sistémica, implica el cumplimiento de los servicios educacionales en conformidad con las regulaciones que constan en las Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Escolar Indígena²⁴⁸, de la Educación Escolar *Quilombola*²⁴⁹ y de la Educación Escolar del Campo²⁵⁰, las cuales están previstas, respectivamente, en las Resoluciones n.º 5, de 2012, n.º 8, de 2012, y n.º 2, de 2008, de la Junta de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación²⁵¹, en las que se contempla la consulta y la participación de los pueblos y comunidades tradicionales, para lo que hay que apoyarse en la Resolución n.º 214, de 2018, del Conanda y en la Convención n.º 169 de la OIT.
3. Desarrollar, de forma previa a la oferta de

educación infantil de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, estudios sobre el impacto en las formas de socialización de sus niñas y niños de cero a seis años, con respeto a sus concepciones diferenciadas sobre la infancia.

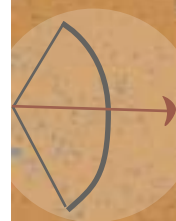
4. Valorar, en el programa de alimentación escolar en la educación infantil, los productos de la agricultura familiar producidos por los pueblos y comunidades tradicionales en el ámbito local o regional, de modo que se garanticen las aportaciones nutricionales adecuadas y la seguridad alimentaria.
5. Fortalecer y expandir los cursos de formación de docentes indígenas y de los pueblos y comunidades tradicionales, así como priorizar la contratación de profesionales oriundos de los respectivos grupos étnicos, inclusive, con el objetivo que dichos profesionales sean capacitados para la formulación de las directrices de formación, en colaboración con las instituciones formadoras, de modo que se respeten las referencias normativas, conceptuales y pedagógicas que se vienen consolidando en consenso con los pueblos y comunidades tradicionales.
6. Asegurar el acceso de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales a las políticas y a los servicios de educación, salud, asistencia social, registro civil y sistema de justicia, y garantizarles una atención diferenciada en los respectivos servicios, particularmente, en conformidad a lo que dispone la Resolución n.º 181, de 2016, del Conanda.
7. Promover el respeto a las especificidades étnico-culturales de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales que se encuentran en espacios urbanos y de los grupos en situación de migración, con el objeto de desarrollar medidas para combatir el racismo estructural contra dichas niñas y niños y los grupos a los que pertenecen.
8. Respetar las creencias religiosas de las niñas y niños, así como sus implicaciones en la práctica educacional, entre las que se incluye la de ausentarse de las actividades,

²⁴⁸ *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena.*

²⁴⁹ *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Quilombola.*

²⁵⁰ *Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar do Campo.*

²⁵¹ *Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.*



con derecho a la reposición de esas clases.

9. Concebir el acceso al territorio y el derecho a la tierra como condiciones estructurales para el adecuado desarrollo de la primera infancia de los pueblos y comunidades tradicionales.
10. Poner de manifiesto la necesidad de poner en práctica las directrices de la Resolución n.º 3, de 2012, del Consejo Nacional de Educación (CNE), que *define directrices para la atención de educación escolar para poblaciones en situación de itinerancia*²⁵².

Objetivos y metas

1. Crear y consolidar los cursos de formación de profesionales de la educación infantil, contemplando las singularidades étnico-culturales de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, con prioridad para la contratación de profesionales oriundos de esos grupos étnicos.
2. Asegurar el cumplimiento de las estrategias para capacitación de profesionales de educación infantil que ya actúen en clases con niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, en conformidad con los marcos regulatorios de la educación básica garantizada para dichos grupos.
3. Dar continuidad y ampliar el alcance de las políticas de formación superior en licenciatura intercultural, educación del campo y etnodesarrollo, así como las experiencias estaduales y municipales de formación de magisterio para profesores indígenas, *quilombolas* y del campo.
4. Promover la adquisición de un 30 % de la alimentación escolar destinada a la educación infantil, con productos de la agricultura fa-

miliar de los grupos étnicos locales y establecer medidas para que haya un aumento progresivo de ese mismo porcentaje, de modo que supere ese mínimo legal.

5. Establecer programas de atención —en salud, asistencia social, registro civil, sistema de justicia y educación— de niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales, coherentes con una visión plural y centrada culturalmente en las infancias, con garantía de la consulta y de la participación de los pueblos y comunidades interesados, lo que incluye a las propias niñas y niños, en conformidad con las Resoluciones n.º 181, de 2016, y n.º 214, de 2018, del Conanda.
6. Apoyar el trabajo de los Agentes Indígenas de Salud (AIS), de los Agentes Indígenas de Saneamiento (AISAN) y de los Agentes Comunitarios de Salud (ACS), para detectar y encaminar las demandas específicas de las niñas y niños de cada pueblo y comunidad, contemplando las realidades diferenciadas de exposición a enfermedades, garantizando el acceso a condiciones alimentarias y sanitarias y respetando las prácticas tradicionales de salud. También se debe aplicar lo que se dispone en el Decreto Ministerial del Ministerio de Salud MS n.º 4384, del 28 de diciembre de 2018, el cual instituye, en el ámbito del Sistema Único de Salud, la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Pueblo Gitano/Romaní, que también especifica la atención a la infancia.
7. Ampliar la oferta de servicios de educación, salud, asistencia social, registro civil y sistema de justicia, para que se adecúe culturalmente a las diversas infancias de los pueblos y comunidades tradicionales que se encuentran en los espacios urbanos o en proceso de migración.
8. Promover acciones de formación continuada para consejeros y consejeras tanto municipales como tutelares, sobre los derechos de la niña, el niño y el adolescente, enfocadas en las diferentes formas de vivir la primera infancia y que aborden la sociodiversidad y las singularidades culturales de las familias y de las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales.

²⁵² Resolución MEC/CNE/CEB n.º 3, del 16 de mayo de 2012. Art. 1.º, párrafo único: *Se consideran niños, adolescentes y jóvenes en situación de itinerancia a los que pertenecen a grupos sociales que viven en dicha condición por motivos culturales, políticos, económicos, de salud, tales como gitanos, indígenas, pueblos nómadas, trabajadores itinerantes, acampados, profesionales del circo, artistas y/o trabajadores de parques de diversión y de teatro ambulante, entre otros.*

9. Realizar la regularización jurídica y la seguridad de tierras indígenas, *quilombolas*, de unidades de conservación y de la reforma agraria, de modo que se garantice el derecho a la tierra como el primer y fundamental derecho de la primera infancia de los pueblos y comunidades tradicionales.
10. Elaborar como complemento de los Planes Estaduales y Municipales previstos en la Ley n.º 13257, de 2016, Planes Comunitarios por la Primera Infancia específicos, en los que participen representantes de los pueblos y comunidades tradicionales y en los que figuren los parámetros propios de conceptualización de *familia, infancia y cuidados y educación de los hijos*. Estos planes deberán estar a disposición de los formuladores y ejecutores de los programas de apoyo a las familias, con el objeto de que favorezca que sus actuaciones guarden respeto a la diversidad de las infancias brasileñas.

Las infancias y las niñas y niños negros^{253 254}

Diversas investigadoras/res²⁵⁵ vienen indicando lo difícil que es construir una identidad negra positiva y la falta de contribución de las instituciones educativas a la superación de esta realidad, debido a que no consideran que sea importante un compromiso efectivo de las pro-

²⁵³ La autoría principal de este texto es de Lucimar Rosa Dias, quien contó con la colaboración de Megg Rayara Gomes de Oliveira.

²⁵⁴ Escogimos esta terminología dado que el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IGBE) permite agrupar las categorías raciales *negro* y *mestizo* dentro de la categoría *negra*.

²⁵⁵ DAMIÃO, Flávia de Jesus. *Crianças Negras Pequenas e suas Infâncias: Produção de Conhecimentos a partir do Congresso Brasileiro de Pesquisadores/as Negros/as* (COPENE), 2018. Tesis (Tesis de Doctorado) – Universidad Federal de Bahía, Salvador (BA), 2014. DIAS, Lucimar Rosa. *Formação de Professores, Educação Infantil e Diversidade Étnico-Racial: Saberes e fazeres nesse processo*. *Revista Brasileira de Educação*. Rio de Janeiro, v. 17, p. 51, 2012. Disponible en: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782012000300010&script=sci_abstract&tlng=pt>. Fecha de acceso: 22 de junio de 2020. SANTIAGO, Flávio. *O Meu Cabelo é Assim... Igualzinho o da Bruxa, Todo Armado: Hierarquização e racialização das crianças pequenininhas negras na educação infantil*. Tesis de Maestría en Educación – Facultad de Educación, Unicamp. Campinas (SP), 2014. SOUZA, Ellen G. L. *Crianças Negras e Culturas Infantis: Aportes para a descolonização das infâncias*. *Olhares: Revista do Departamento da UNIFESP*, v. 4, n.º 2, 2016. Disponible en: <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/556/226>>. Fecha de acceso: 2 de julio de 2020.

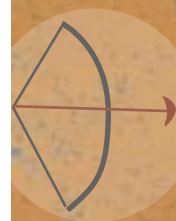
puestas pedagógicas con la promoción de la igualdad racial.

Tras la inclusión de los artículos 26-A y 79-B en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) y la institución de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y para la Enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana (DCN-ERER)²⁵⁶, no se carece ni de material de orientación ni de recursos didáctico-pedagógicos para tratar el tema en la primera infancia. Desde el año 2006, el Ministerio de Educación elabora material específico sobre el asunto.

La ausencia de un trabajo consistente en la educación infantil que se ocupe de la historia y de las culturas afrobrasileña y africana está impidiendo la posibilidad de que ellas estén representadas de forma positiva en las diferentes experiencias desarrolladas en las instituciones. A las niñas y niños se les niega su socialización positiva, además de que se omite el papel de los profesionales de la educación en esta temática. En 2018, Ana Paula Xongani se desahogó en las redes sociales cuando denunció que la *soledad de la negra comienza en la infancia*, en alusión a los estudios sobre la soledad de la mujer negra. Asimismo, ella denunció la soledad de su hija de 4 años, quien fue rechazada en juegos por otros niños blancos. Desgraciadamente, este hecho no resulta una novedad ni para quien estudia la infancia y las relaciones raciales ni para las madres y padres de niñas y niños negros.

La escasa preocupación con las condiciones que afectan a las niñas y niños negros no se restringe al campo educacional, pues también se extiende a las políticas de otros sectores, algo que se denomina *racismo estructural*. La base referencial de las políticas, al ignorar que la estructura nacional está constituida a partir del racismo, repercute enormemente en toda la población y, en especial, en las infancias y niños negros. Como consecuencia de ello, la ausencia del recorte de raza/color en las políticas sociales reproduce la desigualdad no solo social, sino, sobre todo, la racial. Este recorte no se puede ignorar en ninguna acción pública, dado que los niños representan el punto más frágil de la de-

²⁵⁶ *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana*.



sigualdad y las niñas y niños negros son, junto con otras infancias a las que también se las discrimina, el más débil de los eslabones. No faltan ejemplos de ello, aunque nos limitamos a dos: 1) las muertes de niñas y niños en el Estado de Río de Janeiro por balas perdidas, durante los años de 2019 y 2020; y 2) el racismo religioso, que no contempla la práctica de las religiones de matriz africana como una de las formas legítimas de espiritualidad, lo que, consecuentemente, impide que las niñas y niños negros tengan acceso a dichas prácticas. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), la mayoría de los que pasan hambre es negra. Alessandro Pinzani, profesor de filosofía en la Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC), afirmó categóricamente que *el hambre en Brasil tiene color*, y sabemos que es negra.

Infelizmente, podríamos poner ejemplos en todas las áreas sociales que podrían demostrar de hecho que el racismo supone un cruel impedimento para el pleno desarrollo de las niñas y niños negros, así como la urgente necesidad de que las políticas sociales contemplen el recorte de raza/color si es que, en verdad, quieren alterar esta realidad,

En este sentido, pasamos a relacionar algunas propuestas que pueden ayudar a que los gestores y gestoras establezcan parámetros que promuevan la igualdad racial:

- Instituir, en las Secretarías de Educación, equipos técnicos permanentes para los asuntos relacionados con la diversidad, incluyendo la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales, que tengan condiciones institucionales y recursos presupuestarios para el atendimento de las recomendaciones que se proponen en este Plan²⁵⁷.
- Orientar a las instituciones educativas para que reorganicen sus propuestas curriculares y pedagógicas, fundamentándolas con las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étni-

co-Raciales y para la Enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana, en conformidad con lo que se establece en el Parecer CNE/CEB n.º 03/2004²⁵⁸.

- Promover sistemática y continuamente, en las instituciones de educación infantil, estudios, debates e investigaciones, con la participación de la comunidad, sobre la diversidad étnico-racial, el racismo institucional y el papel de la educación infantil en la promoción de la igualdad.
- Revisar los currículos, las propuestas pedagógicas y el material didáctico de la educación infantil, con el objeto de que no incurra en discriminación étnico-racial, sino que promueva la comprensión de la igualdad y sea representativo de la diversidad étnico-racial y cultural de la sociedad brasileña.
- Incluir, en los cursos de formación inicial y de educación continuada de los profesionales de la educación infantil, las cuestiones relativas a las niñas y niños negros, así como a la historia de las culturas africana y afrobrasileña, posibilitando la reeducación de las relaciones étnico-raciales.
- Destinar recursos del presupuesto de la educación para la adquisición de literatura infantil que presente, de forma positiva, la diversidad étnico-racial de Brasil.
- Adquirir juguetes, juegos y otro material pedagógico de la educación infantil para las instituciones educativas en el que se contemple la diversidad étnico-racial.
- Elaborar recomendaciones operativas para la educación infantil con el objeto de que la decoración, las exposiciones, las ilustraciones, los carteles y las pinturas tanto de los jardines de infancia como de los centros de educación preescolar sean representativos de la diversidad étnico-racial de Brasil.
- Ofrecer incentivos a la producción y a la divulgación de investigaciones centradas en la diversidad humana, con énfasis en la población negra.

²⁵⁷ Esta propuesta está presente en el Plan Nacional de Implementación de las Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y para la Enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana, 2013. Disponible en: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/mec/diretrizes_curriculares_etnicorraciais_mec_2013.pdf>. Fecha de acceso: 7 de abril de 2020.

²⁵⁸ *Op. cit.*

- Ocuparse de que, en las dependencias públicas de salud infantil, la decoración contemple la diversidad étnico-racial de la nación brasileña.
- Intentar, en la medida de lo posible, que cuenten con personas negras en su plantilla de profesores, de modo que la representatividad étnico-racial sea posible para las niñas, los niños y los adolescentes.
- Divulgar investigaciones que señalen la índole discriminatoria de algunas prácticas en el área de la salud (por ejemplo: menor duración de las consultas pediátricas con madres o padres y niños negros).
- Divulgar de modo general entre los profesionales de la salud, independientemente de su formación, aspectos específicos de la salud de la población negra (por ejemplo: anemia falciforme e hipertensión).
- Orientar a los programas sociales sobre la necesidad de rever sus procedimientos, con el fin de que se cohiba el racismo institucional presente desde la recepción de los candidatos y candidatas a las políticas hasta su ejecución.

Además de estas propuestas, se puede y se deben construir otras a medida que los organismos gubernamentales empiecen a asumir sus responsabilidades legales atinentes a la dimensión racial en las políticas para la primera infancia.

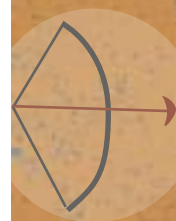
Otra infancia negada

Para finalizar este capítulo sobre la diversidad en la primera infancia, incluimos el tema de la sexualidad infantil de las niñas y niños denominados, por muchos, como trans, mientras que otros afirman que esta designación

es inapropiada para la primera infancia. Sabemos que es un tema delicado, aunque, dada la importancia y la necesaria discusión que merece, no podríamos dejar de tratarlo.

Esas niñas y niños necesitan que se los escuche como personas, como niñas y niños y como sujetos de derecho de la misma forma que todos los otros, y no como portadores de alguna patología. El sufrimiento y el desasosiego que ellos denuncian no están relacionados con su identidad de género, sino con las dificultades de aceptación a las que se enfrentan en diversos espacios sociales. El primer plano en el que se sitúa a la sexualidad puede comprometer las relaciones de sociabilidad y aceptación, pues los demás elementos que componen su infancia quedan postergados a un segundo plano. La adjetivación no se puede utilizar para encasillarla en un campo específico, lo que impide que viva otras experiencias o excluya importantes características para la formación de su personalidad. Esto supondría un reduccionismo de negación de la persona, dado que las identidades se tejen en todo el complejo de las interacciones y de las experiencias y no solo en el campo de la sexualidad.

Este fenómeno, a pesar de que no sea reciente, se viene observando de modo más frecuente en las sociedades contemporáneas, razón por la que las políticas públicas han de considerarlo. Ahora bien, dado que aún no se dispone de un acervo teórico para tratar sobre esta cuestión con la profundidad que se requiere, la presentamos aquí como un tema de estudios y discusiones, para los que recomendamos que se adopte un abordaje intersectorial. Como medida concreta a ser implementada a corto plazo, este Plan propone la creación de un Grupo de Estudio dentro de la Red Nacional Primera Infancia que acabe por presentar un conjunto de acciones que contribuyan a que esas niñas y niños sean respetados, escuchados y aceptados en todos los espacios en los que viven sus infancias.





Enfrentamiento
de las violencias
contra las niñas y niños

1. Contextualización de la violencia

La violencia es un fenómeno complejo, de difícil conceptualización, principalmente, a causa de que es una forma propia de relación personal, política, social y cultural. Otras veces, es resultado de las interacciones sociales o, inclusive, representa un componente cultural naturalizado. Según Koller y Loll, se la puede definir de varias formas, aunque existe una base común en todo acto de violencia, *se trata de acciones y/u omisiones que pueden cesar, impedir, detener o retardar el desarrollo pleno de los seres humanos* y que causan daños físicos, psicológicos y sociales a la persona. Estos mismos autores registran que la violencia *ocurre en las relaciones interpersonales asimétricas y jerárquicas, en las que hay desigualdad y/o subordinación. Aquel que ejerce la violencia sobre el otro toma decisiones sobre su vida, sin estimar las necesidades básicas y los deseos que pueda tener, teniendo en cuenta, únicamente, sus propias necesidades y sus propios deseos*²⁵⁹.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) afirma que la violencia es el *uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones*²⁶⁰. Desde un punto de vista social, lo contrario de la violencia no es la no violencia, sino la valoración de la vida humana en general y de cada individuo, en el contexto de su grupo familiar y social.

No es posible comprender la violencia fuera de la sociedad que la produce, dado que ella se nutre de hechos políticos, económicos, sociales y culturales incorporados a las relaciones cotidianas. Ahora bien, si bien es cierto que los cons-

truye una determinada sociedad bajo ciertas circunstancias, también los puede deconstruir y superar.

La niña o el niño están entre los segmentos sociales más vulnerables a la violencia. La asimetría de poderes existente en las relaciones entre los adultos y las niñas y niños permite que, muchas veces, aquellos abusen del poder que poseen, dejando de comprender y/o respetar a las niñas y niños en su dignidad como personas y como sujetos de derechos.

Cuando de lo que se trata es de derechos humanos, se establece una relación entre esos sujetos de derechos y los responsables de garantizarlos —la familia, el Estado y la sociedad—. A pesar de que la legislación brasileña sea una de las más avanzadas del mundo en lo que respecta a la protección de las niñas y niños —Constitución Federal, Estatuto del Niño y el Adolescente, Ley Niño Bernardo²⁶¹, Marco Legal de la Primera Infancia y otros dispositivos legales, así como tratados internacionales de los que Brasil es signatario—, las leyes que materializan dicha protección no hacen acto de presencia como instrumentos de protección, en el día a día de una significativa parte de la población infantil y adolescente.

La violencia doméstica representa la mayor parte de los registros de violencia contra una niña o un niño. En 2017, la violencia intrafamiliar, en la forma de accidentes y agresiones, fue la segunda mayor causa de muerte, en Brasil, de niñas y niños tanto menores de 1 año como de entre 1 a 5 años^{262 263}.

La violencia, en sus diferentes formas, causa dolor, sufrimiento y daños a la integridad física y psicológica. Los perjuicios físicos pueden ser temporales (hematomas, cortes) o permanentes y con secuelas físicas irreversibles (como

²⁶¹ *Lei Menino Bernardo*.

²⁶² MS/SVS/DANTPS: *Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)*.

²⁶³ La Fundación Oswaldo Cruz publicó, en el año 2007, un amplio estudio sobre las causas de la violencia y sobre sus formas y medidas de prevención: *Impactos da Violência na Saúde*, organizado por: NJAINE, Kathie; ASSIS, Simone Gonçalves; e CONSTANTINO, Patrícia. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, 418 p. Disponible en: <<http://books.scielo.org/id/7yzrw/epub/njaine9788575415887>>. Fecha de acceso: 24 de febrero de 2020.

²⁵⁹ KOLLER, S. H. (org.). *Ecologia do Desenvolvimento Humano: Pesquisa e Intervenção no Brasil*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

²⁶⁰ *Organización Mundial de la Salud. Informe Mundial sobre la Violencia y Salud*. Ginebra. 2002.



daños cerebrales y otras lesiones e incluso la muerte). Los daños psicológicos interfieren en la formación y en el desarrollo de la niña o el niño y pueden causar dificultades en el aprendizaje, manifestarse en forma de inseguridad para tomar decisiones, baja autoestima, dificultades para relacionarse socialmente y otros de mayor gravedad y comprometimiento emocional.

Uno de los principales factores responsables de esos daños es el estrés tóxico, fruto de situaciones que conllevan un sufrimiento grave, frecuente o prolongado, en el que las niñas y niños no tienen el apoyo adecuado de la madre, del padre o de los cuidadores. La negligencia severa, como por ejemplo el abandono, es una de las situaciones que son resultado del estrés tóxico. Varios estudios indican que el estrés tóxico puede impactar en la forma como el cerebro se organiza para dirigir el comportamiento de la persona y puede aumentar el riesgo de enfermedades físicas y mentales relacionadas con el estrés²⁶⁴. En este sentido:

*investigaciones sobre el estrés demuestran que el desarrollo saludable se puede ver perjudicado por la excesiva o prolongada activación de los sistemas de respuesta al estrés en el organismo. Ese estrés tóxico puede generar efectos dañinos en el aprendizaje, en el comportamiento y en la salud para el resto de la vida*²⁶⁵.

Los recién nacidos que son sacudidos con fuerza pueden sufrir lesiones que provocan, entre otras secuelas, parálisis cerebral, discapacidad intelectual, problemas de aprendizaje, ceguera, sordera o tener convulsiones. Los bebés que no son objeto de los cuidados adecuados de higiene y salud y, también, a los que no se les administra alguna o ninguna de las vacunas obligatorias pueden contraer enfermedades y tener secuelas graves e irreversibles. Además de ser grave para los recién nacidos, la violencia es dañina para la niña o niño de cualquier edad, aunque de forma especial durante los dos primeros años de vida.

²⁶⁴ Center on the Developing Child, Harvard University. *Excessive Stress Disrupts the Architecture of the Developing Brain*. Disponible en: <<https://developingchild.harvard.edu/resources/wp3/>>. Fecha de acceso: 28 de marzo de 2020.

²⁶⁵ Disponible en: <<https://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>>. Fecha de acceso: 28 de marzo de 2020.

La participación de la niña y el niño, ya desde la primera infancia, en las acciones que tengan como objeto el enfrentamiento de la violencia intrafamiliar y de sus consecuencias es una estrategia fundamental para la construcción de una política efectiva. Esa participación empieza por escuchar y tomar en consideración las opiniones y los deseos de la niña y el niño y debe tener lugar en las relaciones de convivencia familiar y comunitaria, en las políticas públicas y en los programas gubernamentales.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) propuso la Alianza Global para Poner Fin a la Violencia contra las Niñas, Niños y Adolescentes, a la que Brasil se adhirió en junio de 2018. La alianza reúne a gobiernos, agencias de la ONU, organizaciones internacionales, sociedades civiles, grupos religiosos, sector privado, fundaciones filantrópicas, investigadores, académicos, además de las propias niñas, niños y adolescentes. Ella está articulada con algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):

16.2: Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños;

5.2: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación; y

16.1: Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

Con su adhesión, Brasil asumió el compromiso de elaborar una *Hoja de Ruta Nacional (Roadmap) de Acciones Integradas para Orientar las Evaluaciones del Plan Decenal de los Derechos Humanos de Niños y de Adolescentes (2011-2020)*. Además, según el acuerdo, el país debe desarrollar un sistema de indicadores sobre niñas, niños y adolescentes centrado en la identificación de las violaciones de sus derechos²⁶⁶.

²⁶⁶ Disponible en: <<http://primeirainfancia.org.br/entidades-comemoram-adesao-do-governo-federal-a-parceria-global-pelo-fim-da-violencia-contra-criancas-e-adolescente-da-onu/>>.

2. Las diversas formas de violencia

En este capítulo del Plan Nacional por la Primera Infancia, se consideran las violencias que ocurren en los espacios de socialización de la niña y el niño, es decir, el intrafamiliar, el institucional y el comunitario. La violencia estructural, que es la falta de acceso de las niñas y niños a los derechos fundamentales, como una educación de calidad, la salud, la convivencia familiar y comunitaria y unas condiciones dignas de vida, es objeto de otros capítulos del Plan.

Las diferentes formas de violencia se conceptualizan de la siguiente forma en función de su naturaleza:

Violencia física: cualquier acción u omisión, única o repetida, no accidental, capaz de provocar daños físicos, psicológicos, emocionales o intelectuales a la niña o al niño. Estos daños pueden ir desde una lesión leve a la consecuencia extrema de la muerte.

Algunas de las formas que asume esa violencia son los castigos físicos, que consisten en todo acto, con cualquier intensidad, que afecte al cuerpo de la niña o el niño con la intención de causarle dolor o sufrimiento, con el pretexto de educar o proteger. Se trata de una manifestación de violencia física dado que utiliza la fuerza para lograr un determinado comportamiento o para castigar las faltas, lo que, en algunos casos, se puede configurar como tortura.

Son formas de violencia física: golpear con la mano o con un objeto (vara, cinturón, fusta, zapato, cables, etc.), dar patadas, provocar quemaduras, sacudir a la niña o el niño o empujarlos, pellizcarlos o tirarles del cabello, obligarlos a permanecer en posiciones incómodas o incómodas o forzarlos a realizar ejercicios físicos excesivos, dar golpes en la mano, pellizcos, bofetadas, sacudidas y empujones, patadas y puntapiés, palizas (con o sin el uso de objetos). El castigo físico repetido, no severo, como las nalgadas también constituyen violencia. Esos actos pueden causar consecuencias físicas o

psicológicas y dejar marcas aparentes o no.

La Ley Niño Bernardo (Ley n.º 13010, de 2014) introduce en el Estatuto del Niño y el Adolescente *el derecho de la niña, del niño y del adolescente a ser educados y cuidados sin el uso de castigos físicos o de trato cruel o degradante, como formas de corrección, disciplina, educación o con cualquier otro pretexto, por parte de los padres, de los integrantes de la familia extensa, de los responsables, de los agentes públicos responsables de medidas socioeducativas o de cualquier persona encargada de cuidarlos, tratarlos, educarlos o protegerlos*. Con el objeto de evitar cualquier malentendido en la interpretación de los términos, la ley define el castigo físico y el trato cruel y degradante. Además, establece las medidas para enfrentar ese grave problema:

- promoción de campañas educativas permanentes;
- integración con los órganos del Poder Judicial, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública, con el Consejo Tutelar, con los Consejos de Derechos del Niño y del Adolescente y con entidades no gubernamentales que actúen en el área de los derechos de la niña, el niño y el adolescente;
- formación continuada y capacitación de los profesionales de la salud, la educación y la asistencia social, así como del resto de los agentes;
- apoyo e incentivo a las prácticas de resolución pacífica de conflictos que conlleven violencia contra la niña, el niño y el adolescente;
- inclusión, en las políticas públicas, de acciones que tengan como objeto garantizar los derechos de la niña, del niño y del adolescente, ya desde la atención prenatal, y de actividades con los padres y responsables, con el objetivo de promover la información, la reflexión, el debate y la orientación sobre alternativas al uso de castigos físicos o de trato cruel o degradante en el proceso educativo;
- promoción de espacios intersectoriales locales para la articulación de acciones y la



elaboración de planes de actuación conjunta enfocados en las familias en situación de violencia, con la participación de profesionales de la salud, de la asistencia social y de la educación, así como de organismos de promoción, protección y defensa de los derechos de la niña, del niño y del adolescente.

La formación y la capacitación continuada de los profesionales que actúan en el atendimento a niñas, niños y adolescentes son condiciones esenciales para que puedan actuar en la prevención, en la identificación de pruebas, en el diagnóstico y en el enfrentamiento de todas las formas de violencia. Entre ellos, se encuentran los consejeros tutelares, quienes son estratégicos por dos razones, cuando no por más: tienen cercanía con la comunidad y las familias, reciben notificaciones, denuncias, peticiones y alertas, tienen las competencias que les confiere el Estatuto del Niño y el Adolescente y están presentes en todo el país.

Violencia psicológica: es toda acción que cause o pueda causar daños a la autoestima, a la identidad o al desarrollo de la persona. Pertenecen a esta categoría las amenazas, las humillaciones, las agresiones verbales, las exigencias de comportamientos, la discriminación, el aislamiento y la destrucción de pertenencias u objetos que la niña o el niño estime o a las que esté apegado.

Los castigos humillantes configuran violencias psicológicas. Se trata de las amenazas, los insultos, las increpaciones, las coacciones, los chantajes y las humillaciones públicas, así como ridiculizar, aislar o ignorar a la niña o al niño. La violencia psicológica es más difícil de ser identificada, a pesar de que se produce con relativa frecuencia. Por lo general, la violencia psicológica está asociada a la violencia física.

El Consejo Federal de Psicología establece, en su Resolución CFP n.º 018, de 2002, que el prejuicio racial humilla y la humillación social produce sufrimiento, de modo que así se reconoce que todo racismo es una forma de violencia.

Negligencia: es la omisión de responsabilidad de uno o más miembros de la familia respecto a las niñas y niños, dejando de proveer las necesidades básicas para su desarrollo físico,

emocional, social o cognitivo.

Esta forma de violencia puede concretarse en el abandono, la falta de cuidados, de atención y de protección e, inclusive, en la ausencia de estímulo para acudir a un establecimiento educativo. Puede causar atrasos o perjuicios al desarrollo infantil o acarrear problemas de salud. Es importante diferenciar la negligencia de la situación de una familia que carece de los recursos, ya sean estos materiales o emocionales, para proporcionar las condiciones adecuadas para el desarrollo saludable de las niñas y niños.

Violencia sexual: se clasifica en las modalidades de abuso sexual intrafamiliar y extrafamiliar y explotación sexual.

El abuso sexual se puede describir como toda situación en la que una niña o niño es utilizado para el disfrute sexual de otra persona, por lo general, de más edad. Se comete con el uso de fuerza, de engaños, de gratificaciones o de violencia psicológica o moral. El uso del poder en virtud de la asimetría entre abusador y abusado es el elemento más característico de esa situación. El abusador se aprovecha del hecho de que la sexualidad de la niña o del niño está iniciándose para conseguir su consentimiento y aprovecharse, también, de su sentimiento de culpa por la circunstancia de sentir placer, para hacer que el acto se oculte.

El abuso sexual intrafamiliar, que también se denomina incestuoso, consiste en cualquier relación de carácter sexual —(a) entre un adulto y un adolescente; (b) entre un adulto y una niña o un niño; (c) entre un adolescente y otro adolescente; (d) entre un adolescente y una niña o un niño; y (e) entre dos niños— entre los que existan lazos familiares o una relación de responsabilidad. El extrafamiliar es el que practica alguien fuera del ámbito familiar de la niña o el niño y en quien este confía.

La explotación sexual se caracteriza por la relación sexual de una niña o un niño con adultos, en la que media un pago en dinero o de cualquier otro beneficio. Se considera que los explotadores son tanto el cliente (quien paga por los servicios) como los intermediarios (quienes inducen, facilitan u obligan a niñas y niños a someterse a

dichas prácticas). La explotación sexual de niñas y niños en la primera infancia puede tener lugar en el ámbito doméstico, cuando quienes lo perpetraron son personas con mayor proximidad a la niña y el niño. Las formas de explotación sexual más conocidas son la pornografía, el tráfico de niñas, niños y adolescentes, el turismo y la explotación sexual comercial, que consiste en un intercambio mercantil de sexo.

Principios y directrices

La política de protección a la niña y al niño contra la violencia se debe llevar a efecto mediante un conjunto articulado de acciones sistémicas tanto gubernamentales como no gubernamentales que incluyan a la familia, a la comunidad, a la sociedad y al Estado. Además, debe guiarse por el respeto a la diversidad étnico-cultural, a la identidad y a la orientación sexual, a la equidad de género y a las particularidades regionales, socioeconómicas, físicas y mentales de la niña, del niño y de su familia.

Para ello, esta política debe regirse por los siguientes principios:

1. Reconocimiento de la niña y del niño como sujeto de derechos;
2. Valoración y promoción de la participación infantil;
3. Valoración de las capacidades y competencias de las familias en la resolución de sus propios conflictos y problemas;
4. Primacía de la responsabilidad del Estado en el fomento de políticas públicas integradas para el enfrentamiento de las violencias;
5. Promoción de la cultura de la paz.

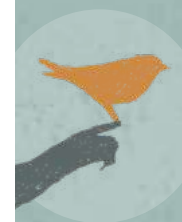
Objetivo

Proteger a las niñas y niños de hasta seis años contra todas las formas de violencia que pongan en riesgo su integridad física y psicológica, en los ámbitos familiar, institucional y comunitario, por medio de recomendaciones que tengan como objetivo el fortalecimiento y la efectiva puesta en marcha del Sistema de Garantía de Derechos (SGD).

Recomendaciones generales

Las recomendaciones del Plan Nacional por la Primera Infancia para el enfrentamiento de las violencias en la primera infancia se rigen por la valoración de relaciones dialógicas de cooperación y negociación entre la niña o el niño, sus iguales y los adultos, con el fin de que este modelo oriente y sirva de apoyo a las políticas públicas articuladas para la primera infancia, de modo que se garantice el fortalecimiento de la identidad de los niños y niñas como actores sociopolíticos.

- 5.1. Fortalecimiento y creación de redes locales institucionales (de los servicios públicos) e informales (de la sociedad civil) de atención a las niñas y niños y a sus familias, con el objetivo de garantizar:
 - 5.1.1. Protección a la niña y el niño, para mantenerlos a salvo de todas las formas de violencia;
 - 5.1.2. Calidad en la atención a las niñas y niños víctimas;
 - 5.1.3. Atención/seguimiento y tratamiento adecuado de los autores de la violencia doméstica;



- 5.1.4. Notificación y monitoreo de los casos de violencia;
- 5.1.5. Adecuación del flujo de atendimento/en-caminamiento de la niña y el niño al SGD (Sistema de Garantía de Derechos);
- 5.1.6. Articulación eficiente entre la Red de Protección, la Red de Atención, las escuelas y los otros servicios dirigidos a las niñas y niños y a sus familias;
- 5.1.7. Actualización permanente de los profesionales de la educación, la salud y la asistencia, de los miembros de los consejos tutelares y de los demás actores del SGD para prevenir, identificar, tratar y encaminar los casos de violencia contra la niña y el niño.
- 5.2. Promoción de ambientes seguros y de calidad de vida, lo que incluye:
- 5.2.1. Fortalecimiento e integración de las políticas de atención a la familia: planificación familiar, prenatal, posnatal, jardines de infancia públicos, salud mental y demás servicios de atención a la primera infancia; estímulo de las visitas domiciliarias asociadas a programas de educación infantil y sobre la prevención de las violencias, con foco en la promoción de ambientes seguros para la niña y el niño;
- 5.2.2. Formación de los profesionales del Programa Salud de la Familia y de Educación Infantil, sobre el tema de la violencia en la primera infancia;
- 5.2.3. Articulación interna del sector de la salud para el monitoreo de las situaciones de riesgo, con capacitación de los profesionales para la identificación, el diagnóstico, el tratamiento y para el apoyo al desarrollo de investigaciones;
- 5.2.4. Vertebración del sector de la salud tanto con otros sectores gubernamentales como con la sociedad en general, inclusive, para el cumplimiento de la notificación obligatoria para los centros de salud de los casos de violencia autoprovocada, prevista en el Estatuto del Niño y el Adolescente;
- 5.2.5. Integración de la red de atención del sector salud con el sector jurídico (fiscalías públicas, comisarías especializadas, juzgados, consejos tutelares e instituciones vinculadas a universidades que presten servicios de abogacía);
- 5.2.6. Inclusión del tema de las violencias contra las niñas y niños en los currículos de los cursos de formación superior y técnica de las áreas de Salud, Asistencia Social, Derecho, Seguridad, Educación, Comunicación y Turismo;
- 5.2.7. Fortalecimiento de programas sociales de generación de renta para familias víctimas de la violencia social;
- 5.2.8. Inclusión del tema en el currículo de formación de las Escuelas de Consejo (Agenda Social de la Secretaría Especial de Derechos Humanos – SEDH).
- 5.3. Fortalecimiento del Sistema de Información para la Infancia y la Adolescencia (SIPIA)²⁶⁷. Creado en 1997, con base en el Estatuto del Niño y el Adolescente, el SIPIA pretende la generación de información a partir de los consejos tutelares, para apoyar la adopción de decisiones gubernamentales sobre políticas para niñas, niños y adolescentes, con garantía de su acceso a la ciudadanía.
- 5.4. Reconocimiento de los castigos físicos y humillantes como formas de violencia contra la niña y el niño, por lo que constituyen violaciones de sus derechos fundamentales que tienen impacto en el desarrollo infantil saludable.
- 5.5. Articulación de las redes municipales, estatales y macrorregionales de asistencia y de las redes del Sistema de Garantía de Derechos para la concreción y la adecuación de la notificación de los casos de violencia.

²⁶⁷ Sistema de Informação para Infância e Adolescência.

- 5.6. Garantía del apoyo a las actividades de integración de las niñas y niños, junto con sus familias, en las escuelas, proporcionando espacios de discusión con las comunidades, con el objetivo de estimular a las familias sobre una visión crítica sobre la violencia.
- 5.7. Realización de conferencias municipales, regionales y nacionales sobre la cultura de la paz, como, por ejemplo, espacios de intercambio de experiencias, de divulgación de estudios e investigaciones sobre los orígenes de la violencia y sobre las formas más efectivas de vivir los valores de la paz.
- 5.8. Realización de campañas para el enfrentamiento de la violencia en la primera infancia.
- 5.9. Realización de acciones de educación y orientación a las niñas y niños para que aprendan a percatarse y defenderse de las insinuaciones, de las invitaciones, de los intentos y de los actos de explotación sexual.

6. Recomendaciones para el enfrentamiento de la violencia en jardines de infancia, centros de educación preescolar, escuelas e instituciones de acogimiento

- 6.1. Apertura de las escuelas de las redes públicas estatales y municipales y de la red pública federal los fines de semana, para actividades artísticas, de deporte y esparcimiento para las comunidades;
- 6.2. Estímulo de la participación infantil en las decisiones de los establecimientos de educa-

ción y de las instituciones a las que acuden;

- 6.3. Uso de los establecimientos de educación como centros de prevención: punto de referencia e integración entre unidades de salud, comunidades y el ambiente estudiantil;
- 6.4. Desarrollo de proyectos que integren la escuela y la comunidad en acciones de interés común;
- 6.5. Colaboración de las escuelas con los organismos del Sistema de Garantía de Derechos, para el registro y notificación de casos e indicios de violencia doméstica contra la niña o el niño;
- 6.6. Implantación, en los establecimientos de educación infantil, de proyectos de convivencia escolar con técnicas de mediación de conflictos;
- 6.7. Capacitación de todos los profesionales de la educación, incluyendo a los profesores, técnicos y personal administrativo, para la prevención y enfrentamiento de las violencias en el ámbito escolar, inclusive, del *bullying*;
- 6.8. Realización de debates y talleres de capacitación con los padres, con el objetivo de reducir, hasta su eliminación, la violencia doméstica contra la niña o el niño.

7. Recomendaciones para el enfrentamiento de la violencia institucional

- 7.1. Creación de un repositorio de proyectos previamente evaluados y validados, como referencias de la promoción de los derechos de las niñas y niños;
- 7.2. Realización de cursos para la Policía Civil y la Policía Militar, por medio de talleres y



mesas redondas, sobre los tipos y la gravedad de las violencias contra la niña o el niño y las formas de enfrentarlas;

- 7.3. Creación de un flujo de encaminamiento y respuesta para las denuncias recibidas por el canal Marque 100;
- 7.4. Implementación de la Ley n.º 13431, de 2017 (Ley de la Escucha Protegida²⁶⁸), para la que puede ser necesario realizar una formación de los operadores del Derecho;
- 7.5. Promoción de campañas del Ministerio de Justicia y de las secretarías de seguridad municipales y estatales, para la concienciación y sensibilización, en las que se muestre la importancia de la construcción de *zonas seguras*, con el fin de que se preserve la integridad física de las niñas y niños y dejen de ser víctimas de *balas perdidas* dentro de los ambientes escolares y de las áreas próximas a estos. Campañas que despierten la conciencia de que esas niñas y niños, víctimas de *balas perdidas* en los grandes centros urbanos, son, en su mayoría, pobres, negros y residentes en la periferia, lo que demuestra la mayor vulnerabilidad social y económica de ese grupo, por motivos de raza/color/etnia.

8. Recomendaciones para el enfrentamiento de la violencia comunitaria

- 8.1. Implantación de proyectos de enfrentamiento a la violencia en ámbitos locales, de forma interinstitucional e integrada;
- 8.2. Fomento de redes comunitarias de protección para las niñas y niños de 0 a 6 años, en las que se intente implicar a los servicios

de protección existentes en el territorio y a las personas de la comunidad;

- 8.3. Estímulo de la participación infantil en las decisiones y en los espacios de la comunidad, por medio de la consulta a las niñas y niños de hasta 6 años de edad.

9. Recomendaciones para el enfrentamiento de la violencia sexual

- 9.1. Sensibilización del Poder Judicial en lo que concierne a la importancia de los dictámenes periciales emitidos por profesionales del área médica, en los procesos penales relativos a violencia sexual;
- 9.2. Reducción de la subnotificación de casos de violencia sexual al mínimo posible, con integración de los diferentes medios de registro e intensificación de las campañas de esclarecimiento sobre la violencia sexual y la sistematización de prácticas eficaces comprobadas, especialmente, con las familias que experimentan las dinámicas de esta violencia;
- 9.3. Adopción de estrategias de protección de la escucha de las niñas y niños víctimas, en las diversas instancias de investigación y enjuiciamiento,;
- 9.4. Elaboración de material sobre la educación para la prevención contra el abuso sexual infantil, para su lectura tanto de los cuidadores como de los padres *para y con* sus hijas e hijos de 0 a 8 años, con el fin de que aprendan sobre sus cuerpos, los cuidados, el papel de la familia, sobre quién puede ayudar y sobre cómo protegerse.
- 9.5. Adopción de estrategias de protección contra la violencia sexual a la que se ven sometidas las niñas y los niños en situación de calle.

²⁶⁸ *Lei da Escuta Protegida.*

10. Recomendaciones para el enfrentamiento de la violencia étnico-racial

10.1. Aplicación de las recomendaciones del Estatuto del Niño y el Adolescente y, en especial, de las recomendaciones refrendadas en las siguientes Resoluciones del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (Conanda):

I) n.º 180, de 2016, que se ocupa de la igualdad de niños y niñas;

II) n.º 181, de 2016, que dispone sobre los parámetros para la interpretación de los derechos y la adecuación de los servicios relacionados con la atención de niñas, niños y adolescentes pertenecientes a pueblos y comunidades tradicionales en Brasil; y

III) n.º 215, de 2018, que dispone sobre la protección de niñas, niños y adolescentes en el contexto de grandes obras, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos y de las comunidades tradicionales, indígenas, negras y *quilombolas*, así como al respeto de sus estatutos propios por parte de los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de los demás órganos y entidades del Sistema de Garantía de Derechos (SGD).

10.2. Actuación más intensa del Sistema de Garantía de Derechos y del Ministerio Público Federal y Estadual, así como de las

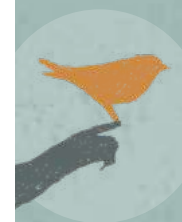
Defensorías Públicas Estaduales y Federal, en los procesos relacionados con la explotación de niñas y niños de las minorías étnico-raciales, que sean objeto de cualquier tipo de discriminación, de tráfico infantil, de adopción forzada por su condición de extrema pobreza o de explotación sexual;

10.3. Ampliación del control social referente a la educación de niñas y niños negros, indígenas, *quilombolas* y de los pueblos y de las comunidades tradicionales, para el fortalecimiento de la identidad étnica y el combate de todas las formas de violencia;

10.4. Inclusión de las siguientes temáticas, en los debates públicos organizados por organismos gubernamentales, sobre el tema de la violencia contra la niña o el niño: *violencia en nombre de la religión como violencia étnico-religiosa con recortes de las cuestiones de poder, violencia étnico-racial como forma de exclusión y explotación y violencia étnico-cultural como forma de aculturación e inclusión forzada*;

10.5. Adopción de medidas por parte del Poder Público para el combate de la esterilización forzada y de la violencia obstétrica, en las que se tome en consideración el fuerte vínculo de las madres de pueblos de comunidades tradicionales, indígenas y *quilombolas* con la crianza, la educación y el mantenimiento de sus hijas e hijos;

10.6. Adopción de medidas adecuadas para la creación y la garantía de un ambiente educacional libre de racismo y de violencia étnico-racial.



Garantía del documento de ciudadanía para todas las niñas y niños



El registro de su nacimiento es un derecho de la niña y el niño y un deber del Estado. Es a sus padres o responsables a quienes les incumbe realizarlo en el plazo de 15 días tras el nacimiento y, preferentemente, en la propia maternidad, en el momento en el que la niña o el niño nazca²⁶⁹.

Es precisamente a través del registro civil como se garantiza la identidad de la persona, mediante el establecimiento de su vínculo familiar, así como de su vínculo con el Estado, lo que hace posible que pueda ejercer su ciudadanía.

Por ello, el registro civil es esencial para la existencia del individuo-ciudadano, de modo que la niña o el niño que no está registrado civilmente y no tiene su certificado de nacimiento aún no existe jurídicamente ante el Estado. Asimismo, ese certificado es imprescindible para que el ciudadano y la ciudadana puedan matricularse en instituciones de enseñanza, emitir su documento de identidad, la cédula de elector, el documento de registro de persona física - CPF, la libreta laboral, así como para poder casarse, obtener otros registros (como el correspondiente a una determinada profesión), inscribirse en el Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal y tener acceso a las ayudas de los programas gubernamentales y de la Previsión Social. El registro civil es necesario incluso en el momento de la defunción, para que su familia pueda recibir el certificado de fallecimiento y el individuo no sea enterrado como indigente.

Cerca de tres millones de personas aún viven sin tener registro de nacimiento en Brasil. La buena noticia es que los índices de infrarregistro o de registro tardío—los que se efectúan una vez transcurridos tres meses desde el nacimiento del bebé—están disminuyendo en todo el territorio nacional desde 2008.

²⁶⁹ En el caso de que la declarante sea la madre, es posible prorrogar dicho plazo durante otros 45 días, dado que el parto exige reposo. La ley contempla otra hipótesis de prórroga: cuando la distancia entre el lugar del parto o el domicilio y la sede de la notaría de registro sea superior a 30 km. En este caso, el plazo se prorroga por hasta tres meses (artículo 50 de la Ley n.º 6016, de 1973). Tras la finalización del plazo para el registro, la única notaría de registro competente será la de la circunscripción de la residencia del interesado, en los términos del artículo 46 de la Ley n.º 6015, de 1973.

Según datos del informe *Estadísticas del Registro Civil*²⁷⁰, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el número de niñas y niños que no tienen certificado de nacimiento durante el primer año de vida cayó a un 1 % en 2014, lo que indica una tendencia a la erradicación, en Brasil, del infrarregistro civil de nacimiento. Los porcentajes de infrarregistro varían entre las diferentes regiones, de modo que son más altos en el Norte (9,4 %) y más bajos en el Sur (0,4 %) y en el Sudeste (1 %).

Al acotar esos infrarregistros por raza/color/etnia, se constata que se trata de poblaciones vulnerables histórica y tradicionalmente: pueblos indígenas, comunidades *quilombolas*, pueblos gitanos, pueblos y comunidades tradicionales de matriz africana y de *terreiros*, *ribeirinhos* y otros pueblos y comunidades tradicionales, así como de población en situación de calle y en situación de privación de libertad, de trabajadoras rurales y de grupos LGBT.

Los nacimientos no registrados en las notarías dentro del período considerado por la investigación son incorporados a las estadísticas del Registro Civil durante los años posteriores, como *registros tardíos*.

Cuando, por algún motivo, el certificado no se emita en un plazo de 15 días tras el nacimiento o de hasta tres meses en los casos en los que la residencia de los padres esté a más de 30 kilómetros de la sede de la notaría, la Ley n.º 6015, de 1973, prevé el registro tardío. En dichos casos, es posible entrar con un proceso para explicar las circunstancias y solicitar a la Justicia que la notaría emita el certificado. En los documentos exigidos para iniciar una acción judicial de registro tardío, deben constar los siguientes datos: lugar de nacimiento, nombre del hospital y declaraciones de los testigos que tengan conocimiento del nacimiento de esa persona.

El infrarregistro civil de nacimiento excluye a las niñas y niños no registrados de la planificación de las acciones de salud y educación, dado que el Estado no está al corriente de que existan, de cuántos son, de dónde están, lo que,

²⁷⁰ *Estadísticas do Registro Civil*.

por ejemplo, distorsiona la realidad de las vacunaciones o la demanda de jardines de infancia y centros de educación preescolar. Esto dificulta que el Estado efectúe un control más completo tanto de las adopciones irregulares/ilegales como del tráfico de niñas y niños (la justicia difícilmente puede rastrear a los que no están registrados, por lo que son un objetivo más fácil del tráfico).

Este mismo fenómeno responde a factores socioeconómicos, geográficos, institucionales, técnicos, jurídicos, legislativos y políticos. Desde el punto de vista socioeconómico, está asociado a la pobreza y es un reflejo de la exclusión social de una parte significativa de la población: es mayor en donde los indicadores de educación, empleo, renta familiar y condiciones de vivienda son menos favorables y en donde el acceso a la información es más precario. Algo que también ocurre es que haya un atraso del registro del nacimiento de algunas niñas y niños en los casos en los que la madre espera que el padre reconozca la paternidad.

El factor geográfico se refiere tanto a la distancia entre el lugar del nacimiento y la notaría como a los accidentes geográficos que dificultan el acceso a la misma. Los factores políticos, jurídicos e institucionales que causan un agravamiento del infrarregistro de nacimientos consisten en: (a) la falta de fiscalización sobre la aplicación de la ley que obliga a efectuar el registro; (b) la inexistencia, en la mayoría de los municipios, de una red de protección a la niña y al niño que conceda atención a los problemas del infrarregistro de nacimientos y de la seguridad de las niñas y niños; y (c) la ausencia de notarías de registro civil en cerca de 400 municipios brasileños. También se ha de considerar la ausencia de una política de fondos compensatorios para las notarías de registro civil, a causa de los registros gratuitos determinados por la Ley n.º 9534, del 10 de diciembre de 1997, especialmente, para las de las localidades con baja actividad económica. Esto está llevando a diversas notarías a cerrar sus puertas o a permanecer sin los avances tecnológicos posibles, algo que agilizaría el proceso de re-

colección y divulgación de esa información²⁷¹.

Asimismo, también es igualmente relevante considerar los factores técnicos y tecnológicos que repercuten indirectamente en la cuestión. La modernización tecnológica de los servicios de registro de nacimiento (computadoras y acceso a internet) da una mayor agilidad al conocimiento por parte de los municipios cuyos registros son más precarios.

Ya se adoptaron diversas iniciativas para la erradicación del infrarregistro civil de nacimiento, además de algunas otras que se están proyectando,. Entre ellas, destacan las siguientes:

1. La publicación de la Ley n.º 9534, de 1997, mediante la que se determina la gratuidad del registro civil y de la emisión del primer certificado de nacimiento. En el caso de las personas consideradas oficialmente pobres, la emisión de posteriores certificados también es gratuita.
2. La implantación, en 2010, de servicios de registro de nacimiento en las maternidades, mediante un sistema informatizado interconectado, por internet, con las notarías de registro civil existentes en las Unidades de la Federación²⁷².
3. La institución de la Central de Información de Registro Civil de las Personas Naturales (CRC)²⁷³, operada por medio de un sistema interconectado, con los objetivos de: (a) interconectar a los oficiales de registro civil de las personas naturales, para permitir el intercambio de documentos electrónicos y el encaminamiento de información y datos; (b) mejorar las tecnologías para viabilizar los servicios electrónicos de registro civil de las personas naturales; (c) implantar, a

²⁷¹ CRESPO, C.D.; BASTOS, A.A.; e CAVALCANTI, W.A. *A Pesquisa do Registro Civil: Condicionantes do sub-registro de nascimento e perspectivas de melhoria da cobertura*. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/242356384_A_Pesquisa_do_Registro_Civil_condicionantes_do_subregistro_de_nascimentos_e_perspectivas_de_melhorias_da_cobertura>. Fecha de acceso: 2 de marzo de 2020.

²⁷² Resolución CNJ n.º 13, de 2010. Disponible en: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=95209>>. Fecha de acceso: 13 de marzo de 2020.

²⁷³ *Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais*.

- nivel nacional, un sistema de localización de registros y solicitud de certificados; (d) posibilitar que los organismos del Poder Público tengan acceso directo a la información del registro civil de las personas naturales, mediante el envío de un oficio o una petición electrónica dirigida al oficial competente; y (e) posibilitar la interconexión con el Ministerio de Relaciones Exteriores, para la obtención de los datos y documentos referentes a actos de la vida civil de brasileños que hayan ocurrido en el exterior²⁷⁴.
4. La Campaña y la Semana Nacional de Movilización para el Registro Civil de Nacimiento, la cual viene contribuyendo a un significativo registro de un número de personas de todas las edades. Para aumentar su efecto, es importante que se dirijan a las localidades y poblaciones en las que se comprueben los mayores índices de infrarregistro, como, por ejemplo, comunidades indígenas, *ribeirinhas* y *quilombolas*, acampados, asentados, comunidades tradicionales y población en situación de calle. La Red Interagencial de Información para la Salud (RIPSA), coordinada por la OPS, es un buen instrumento para la localización de los municipios con altos índices de infrarregistro.
 5. Las campañas y las movilizaciones tienen la función de garantizar que todas las niñas y niños sean registradas justo después de su nacimiento. Para ello, es indispensable la persistente contribución de los ejecutivos municipales, mediante la organización de: (a) formas para que los servicios notariales lleguen a la población, lo que facilitaría su acceso a los servicios de registro civil; (b) servicios itinerantes de registro civil para llegar a comunidades de difícil acceso (desplazamiento del servicio de la notaría, de un juez y de un fiscal); y (c) estrategias especiales para llegar a los gitanos, *ribeirinhos*, acampados, asentados, indígenas y a las comunidades *quilombolas*, además de a otros pueblos y comunidades tradicionales.
 6. El Decreto n.º 10063, de 2019²⁷⁵, el cual pretende conjugar los esfuerzos de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios para erradicar el infrarregistro civil de nacimientos en el País y ampliar el acceso a la documentación civil básica para todos los brasileños. Los órganos del Poder Ejecutivo actuarán en régimen de colaboración y articulación con el Poder Judicial y el Poder Legislativo, así como con las notarías extrajudiciales de registro civil de las personas naturales, con las organizaciones de la sociedad civil, con los organismos internacionales, con la iniciativa privada, con la comunidad y con las familias.
 7. El Marco Legal de la Primera Infancia (Ley n.º 13257, de 2016), el cual consolidó las acciones, con el fin de que toda niña y niño tengan su registro de nacimiento, al añadir los siguientes párrafos al art. 102 del Estatuto del Niño y el Adolescente:

§ 5.º Los registros y certificados necesarios para la inclusión del nombre del padre, en cualquier momento, están exentos de multas, costas y emolumentos, y gozarán de absoluta prioridad.

§ 6.º *Es gratuita, en cualquier momento, la solicitud de anotación de reconocimiento de paternidad en el registro de nacimiento y el certificado correspondiente.*

1. Estrategias

Son varias las estrategias que se pueden poner en práctica para la erradicación del infrarregistro y para que haya garantía del registro civil para todas las niñas y niños, de modo que estos posean su certificado de nacimiento, entre ellas:

1. Consolidar los datos y las estadísticas de nacimiento y registro civil, especificando las áreas y las poblaciones en las que se

²⁷⁴ Resolución CNJ n.º 46. Disponible en: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2509>>. Fecha de acceso: 13 de marzo de 2020.

²⁷⁵ Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10063.htm>. Fecha de acceso: 2 de marzo de 2020.

identifique incidencia de infrarregistro.

2. Promover permanentemente campañas informativas y de sensibilización social, incluyendo espacios en el mayor número posible de medios de comunicación social locales: radios, vehículos de divulgación con altavoces, periódicos institucionales, carteles, folletos y otros medios.

3. En el ámbito educacional:

(A) Organizar, en las escuelas, acciones que estimulen el registro de nacimiento y orientar a las familias (charlas a los padres, gincanas y trabajos con los alumnos, con la participación de los padres).

(B) Promover campañas en las escuelas y en las clases de alfabetización, en los lugares con mayor incidencia de infrarregistro, garantizando el desplazamiento, a las mismas, de los servicios notariales.

4. En el ámbito de la salud:

(A) Incluir orientaciones para los padres sobre el registro civil en los materiales informativos de las secretarías de salud, en las campañas de vacunación y en las visitas domiciliarias (por ejemplo, en el Programa Salud de la Familia – PSF).

(B) Instalar servicios de registro civil de nacimientos en las maternidades.

(C) Esclarecer a las madres la diferencia entre la Declaración de Nacido Vivo (DNV), proporcionada por la maternidad, y el Registro y el Certificado de Nacimiento, que se efectúa en la notaría.

5. En el ámbito de la asistencia social:

(A) Incluir orientaciones sobre el derecho al registro civil de nacimiento y sobre la forma de obtenerlo, en los materiales informativos, en los círculos de debates en centros comunitarios, en casetas en fiestas, en eventos cívicos y en puestos de prestaciones, así como en los servicios de orientación permanente en los núcleos de asistencia

a las familias, a los ancianos, a los jóvenes y a los grupos en situación de pobreza.

(B) Organizar campañas intensivas para el registro civil en los lugares con mayor incidencia de infrarregistro o de difícil acceso, en articulación con asociaciones vecinales y gremiales, sindicatos, iglesias y clubs de servicios, organizando el desplazamiento de los servicios notariales.

6. En el ámbito de la cultura:

(A) Incluir orientaciones para los padres en los materiales informativos de los órganos de cultura, en los eventos culturales o en espectáculos itinerantes.

(B) Aprovechar los espectáculos y las actividades culturales itinerantes, para organizar campañas intensivas que incluyan el desplazamiento de los servicios notariales a los lugares con mayor incidencia de infrarregistro.

7. En el ámbito del deporte:

(A) Incorporar orientaciones para las familias, para promover la sensibilización social en los materiales informativos de campeonatos, de clubes de recreación localizados en áreas de pobreza y en las programaciones deportivas destinadas a las poblaciones en situación de pobreza.

(B) Aprovechar los partidos de las finales de los campeonatos locales, para organizar campañas intensivas en campos y pabellones de deportes, con el desplazamiento de los servicios notariales, con el fin de efectuar registros de nacimientos.

8. En el ámbito del trabajo y del empleo:

(A) Incorporar orientaciones sobre el registro civil en los materiales informativos de círculos de debates o de cursos de formación profesional.

(B) Instalar casetas en lugares estratégicos, como puestos de inserción en el mercado laboral.

(C) Organizar campañas intensivas para el registro civil en las obras de gran tamaño, fábricas, haciendas, etc., en articulación con sindicatos y movimientos de trabajadores, que incluyan el desplazamiento de los servicios notariales.

9. En el ámbito del medio ambiente:

10. Incluir orientaciones sobre el registro civil en las actividades realizadas con las poblaciones tradicionales de áreas de conservación y preservación ambiental, que incluyan el desplazamiento de los servicios notariales.

11. En el ámbito de la agricultura y del desarrollo agrario:

(A) Incluir orientaciones sobre el registro civil en los materiales distribuidos en eventos, como, por ejemplo, en conmemoraciones por el día del campo o en ferias agropecuarias.

(B) Organizar campañas intensivas para el registro civil, en articulación con cooperativas agrícolas, centrales sindicales y movimientos de organización de trabajadores rurales, que incluyan el desplazamiento de los servicios notariales.

(C) Hacer esto mismo en áreas de asentamientos y campamentos del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y de los movimientos de lucha por el derecho a la tierra.

12. En el ámbito de la agricultura y la pesca:

(A) Instalar casetas con información sobre el registro civil y orientaciones para las familias, en fiestas y torneos.

(B) Organizar campañas intensivas para el registro civil, en articulación con cooperativas de pescadores, organizaciones sindicales, movimientos y organizaciones de trabajadores, que incluyan el desplazamiento de los servicios notariales.

13. En el ámbito del transporte:

(A) Distribuir o colocar materiales informativos en los medios de transporte colectivo y en las paradas de ómnibus.

(B) Instalar casetas con información y orientaciones sobre el registro civil, en estaciones de ómnibus.

(C) Organizar campañas intensivas para el registro civil, en articulación con cooperativas de colectivos, empresas de transporte y organizaciones de conductores y empresas de transporte de pasajeros, que incluyan el transporte gratuito de la población no registrada o el desplazamiento gratuito de los servicios notariales.

14. En el ámbito de la seguridad:

15. Imprimir y distribuir a las familias de los detenidos en penitenciarías municipales folletos informativos sobre el registro civil e instalar casetas en estaciones de policía, comisarías y servicios de asistencia.

16. En el ámbito jurídico:

(A) Adecuar la legislación con el objeto de simplificar los procedimientos de reconocimiento de la paternidad.

(B) Crear estructuras permanentes, dentro del Poder Judicial, enfocadas en la promoción de la filiación, a ejemplo del Núcleo de Promoción de la Filiación, del Tribunal de Justicia de Alagoas, creado en 2008, cuya experiencia sirvió como base para la creación del Proyecto Padre Presente²⁷⁶, del Consejo Nacional de Justicia, que fue galardonado con una mención de honor en el Premio Innovare 2010.

(C) Garantizar el registro civil obligatorio en las maternidades y en los establecimientos equivalentes, para los recién nacidos pertenecientes a familias, pueblos y comunidades tradicionales en situación de itinerancia.

²⁷⁶ *Projeto Pai Presente.*

2. Objetivos y metas

1. Garantizar el acceso a los derechos básicos de salud, educación, información y justicia, como modo de reducción de las desigualdades sociales en el País.
2. Dar continuidad a la divulgación del derecho al registro gratuito, por medio de campañas de incentivo al registro civil, para que se le considere tanto un derecho de la niña y el niño como un deber de los padres y del Estado. Realizar anualmente una Campaña Nacional de Movilización para el Registro Civil del Nacimiento, hasta que se universalice la práctica de efectuar el registro en el plazo que estipula la ley, de modo que ninguna niña ni ningún niño brasileño dejen de tener su certificado de nacimiento.
3. Tomar las medidas pertinentes para que todos los municipios tengan, al menos, una notaría (servicio de registro de las personas naturales).
4. Sugerir, a las notarías, estructuras que garanticen un buen funcionamiento e intercambio con los sistemas de registro hospitalario y de nacidos vivos.
5. Ampliar la red de servicios de registro de nacimientos en los hospitales/maternidades, para garantizar que, al salir de la maternidad, la madre tenga en sus manos el documento que compruebe el registro de nacimiento de su hijo o hija. Instalar unidades interconectadas para la emisión de los registros de nacimiento en los establecimientos de salud que forman parte del Sistema de Información sobre Internaciones Hospitalarias²⁷⁷ del Sistema único de Salud SIH/SUS, además de capacitar a personas para que actúen en las unidades de registro. Se debe conceder una especial atención a las localidades carentes y aisladas.
6. Garantizar a las familias que residen lejos de las regiones de las notarías, la obtención del certificado de nacimiento en la propia maternidad,.
7. Fortalecer el Sistema de Garantía de Derechos para que sea completamente operativo en todos los municipios y cubra con acciones eficaces la atención de todos los derechos de la niña y el niño, inclusive, la de los derechos al registro y al certificado de nacimiento, sin ninguna forma de discriminación, ya sea ella racial, social o étnica.
8. Articular las políticas públicas federales, estatales y municipales, implicando a las secretarías o a los órganos de educación, salud, asistencia social, justicia y ciudadanía, seguridad pública, al Tribunal de Justicia, a la Defensoría Pública de la Unión (DPU) y a las diferentes Defensorías Públicas Estadales DPE, a la Inspección General de Justicia²⁷⁸, al Ministerio Público, al Consejo Tutelar, a los consejos de derechos, a las organizaciones de la sociedad civil, además de a las delegaciones de los organismos federales, como la Fundación Nacional del Indio (FUNAI)²⁷⁹, a la Fundación Palmares²⁸⁰ y a la Fundación Nacional de Salud (FUNASA)²⁸¹, para que actúen de forma integrada, con el fin de lograr el objetivo de que toda niña o niño sean registrados y tengan su certificado de nacimiento.
9. Crear estructuras permanentes, en el Poder Judicial, enfocadas en la promoción de la filiación.
10. Compatibilizar los sistemas y las estadísticas vitales: el Sistema de Información sobre Nacidos Vivos (SINASC)²⁸², del Ministerio de la Salud, y el Sistema de Registro Civil, del IBGE, respetando los criterios de raza/color/etnia.

²⁷⁷ Sistema de Informação sobre Internações Hospitalares.

²⁷⁸ Corregedoria-Geral de Justiça.

²⁷⁹ Fundação Nacional do Índio,

²⁸⁰ Fundação Palmares.

²⁸¹ Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

²⁸² Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC).

Protección

de las niñas y niños contra
la presión
consumista



1. Análisis de la realidad

El consumismo es una de las características más destacadas de la sociedad actual. Incluso tras la promulgación del Marco Legal de la Primera Infancia que, en su artículo 5.º, introduce como área prioritaria para las políticas públicas para la primera infancia, la protección contra toda forma de presión consumista y la adopción de medidas que eviten la exposición precoz a la comunicación mercadotécnica²⁸³, el consumismo aún continúa siendo una realidad presente en la infancia brasileña.

Hoy en día, las personas, impactadas por los medios de comunicación de masas, son incitadas a consumir por encima de sus necesidades. A su vez, las niñas y niños, quienes son más vulnerables en las relaciones de consumo dado que viven una condición peculiar de desarrollo, se ven expuestos muy rápidamente a los impactos de una comunicación mercadotécnica que se consolida por medio de la realización de acciones comerciales tanto en espacios de convivencia de la niña y el niño como en los medios digitales, de modo que este tema aún exige innovaciones para su combate y para su priorización en la agenda pública. Algunos de los impactos sociales negativos asociados a la publicidad infantil son la obesidad infantil, la adultización y la erotización precoces, el estrés familiar, la competencia entre iguales, la incorporación de valores materialistas, el consumo precoz de tabaco y alcohol, la banalización de la agresividad, el aumento de los índices infantiles de enfermedades crónicas no transmisibles, la disminución de los juegos libres y creativos, la insustentabilidad ambiental y la violencia.

El interés de las empresas en la niña y el niño como público objeto del mensaje publicitario tiene que ver con la fuerte influencia que ejer-

cen en los adultos para que adquieran productos y servicios en sus hogares. Por este motivo el mercado considera a la niña y al niño desde tres perspectivas: como consumidores de hoy, como consumidores en el futuro —fidelidad y adhesión *de la cuna a la tumba*²⁸⁴— y como promotores de ventas dentro de su círculo familiar y de amigos. No es casualidad que veamos anuncios de productos y servicios del universo adulto dirigidos al público infantil, como, por ejemplo, de productos de limpieza, de automóviles, de impermeabilizantes, de hoteles o de operadoras de telefonía celular.

Lo que sucede es que, dado que están en una fase peculiar de desarrollo, las niñas y niños son más vulnerables y susceptibles de ser manipuladas por la comunicación mercadotécnica. Diversos estudios e investigaciones indican que, entre los seis y los ocho años de edad, las niñas y niños no logran diferenciar entre la publicidad y los contenidos de la programación y, hasta los doce, no comprenden el carácter persuasivo de los mensajes publicitarios, por lo que necesitan la mediación de un adulto.

Además, las niñas y niños brasileños están entre los que más televisión ven en el mundo. De acuerdo con datos del Panel Nacional de Televisión, de Ibope Media, divulgado en 2015, el promedio de horas que las niñas y niños pasan frente a la pantalla aumentó de 4 horas y 43 minutos en 2004, a 5 horas y 35 minutos en 2014.

La investigación *Publicidad Infantil en Tiempos de Convergencia*²⁸⁵, fruto de un acuerdo de cooperación celebrado entre la Universidad Federal de Ceará, por medio del Grupo de Investigación de la Relación Infancia, Juventud y Medios (GRIM)²⁸⁶, y el Ministerio de Justicia, es el más reciente y amplio análisis de carácter público realizado en Brasil a nivel nacional, sobre el gran volumen de publicidad dirigida a la niña y al niño, en los más diversos lugares y en los nuevos medios, en los que se hace

²⁸³ La expresión *comunicación mercadotécnica* comprende toda y cualquier actividad de comunicación comercial para la divulgación de productos y servicios, independientemente del soporte o del medio que se utilice. Además de anuncios impresos, comerciales televisivos, *spots* de radio y *banners* en internet, también se pueden citar como ejemplos: embalajes, promociones, *merchandising*, disposición de productos en los puntos de venta, etc.

²⁸⁴ LINN, Susan. *Crianças do consumo: a infância roubada*. Tradução: Cristina Tognelli. São Paulo: Instituto Alana, 2006.

²⁸⁵ *Publicidade Infantil em Tempos de Convergência*. Disponible en: <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/publicidade_infantil.pdf>. Fecha de acceso: 23 de mayo de 2019.

²⁸⁶ *Grupo de Pesquisa da Relação Infância, Juventude e Mídia*,

uso de estrategias más complejas de publicidad en internet, así como sobre la confusión de las niñas y niños para diferenciar la publicidad de la información.

El estudio se realizó con 81 niñas y niños de nueve a once años, en diciembre de 2014, en las ciudades de São Paulo, Fortaleza, Brasília, Rio Branco y Porto Alegre. Su objetivo era identificar la comprensión de la niña y el niño sobre la publicidad, así como su percepción de las estrategias utilizadas y los impactos en su bienestar.

A partir de los datos obtenidos, fue posible demostrar el elevado grado de exposición a la publicidad a la que se ven sometidas diariamente las niñas y los niños, en diferentes medios de comunicación y espacios de convivencia, lo que, según la investigación, provoca que las niñas y niños juzguen negativamente el exceso de publicidad, principalmente, cuando esta interrumpe sus momentos de diversión. Ahora bien, muchas veces, ni siquiera logran identificar el mensaje como publicitario, en virtud de las creativas técnicas usadas por los anunciantes para camuflar los contenidos comerciales dentro de la línea editorial de un determinado programa. La investigación también constató que, entre los posibles daños causados por la influencia de la publicidad dirigida a la niña y al niño, se incluyen el malestar físico, el sentimiento de frustración debido al deseo de comprar y/o a la indisponibilidad del producto, los conflictos familiares asociados al deseo consumista, perjuicios financieros y situaciones de prejuicios asociados a patrones estéticos.

Los nuevos métodos de comunicación mercadotécnica dirigidos a las niñas y niños desafían los marcos regulatorios de Brasil y las recomendaciones de organismos tanto nacionales como internacionales. A pesar de que la difusión de publicidad dirigida al público infantil sea habitual, el ordenamiento jurídico brasileño la considera ilegal. Lo que ocurre es que, desgraciadamente, muchas empresas no tienen un compromiso ni con la salud psíquica de las niñas y niños ni con los impactos de esa práctica en toda la sociedad, así como tampoco con la legislación vigente.

La publicidad dirigida a la niña y el niño es ile-

gal, de acuerdo con la interpretación sistemática de la Constitución Federal (artículo 227), del Estatuto del Niño y el Adolescente (artículos 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 15.º, 17.º, 18.º, 53.º, 70.º y 71.º), de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, del Código de Defensa del Consumidor²⁸⁷ (artículos 36.º, 37.º, *caput* y § 2.º, y 39.º, inciso IV), de la Resolución n.º 163, de 2014, del Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (Conanda) y del Marco Legal de la Primera Infancia (artículo 5.º).

El tema de la publicidad infantil no se restringe a la esfera de la familia; pues también exige una intervención urgente de las políticas públicas. En este sentido, la actuación de órganos del Poder Público (en el ámbito de la defensa de los derechos de niñas, niños y consumidores) y, también, de la Justicia brasileña no deja de consolidar la prohibición de esa práctica comercial con cada nuevo caso que se interpone²⁸⁸.

Además de proteger legalmente a las niñas y niños frente a la comunicación mercadotécnica dirigida a ellos y de hacer valer sus derechos, es necesario prepararlos para que sean unos consumidores conscientes y responsables. Esto es tarea de la educación. Ahora bien, hay una acción que debe preceder a este objetivo: la sensibilización de los educadores y de toda la sociedad sobre el tema del consumismo infantil. Inclusive, porque, de acuerdo con el artículo 227 de la Constitución Federal, el Estado, las familias y la sociedad deben compartir la responsabilidad de garantizar los derechos de las niñas y niños con absoluta prioridad.

Este es un gran desafío, sobre todo, en un contexto en el que observamos que a las niñas y niños les llegan muchos estímulos comerciales que conversan directamente con ellos, tanto en ambientes físicos como virtuales. Esto se puede advertir por el crecimiento del volumen publicitario en internet, especialmente, en las redes sociales y en las plataformas de vídeos,

²⁸⁷ Código de Defesa do Consumidor.

²⁸⁸ Juicio histórico: El Supremo Tribunal de Justicia prohíbe la publicidad dirigida a los niños. Disponible en: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/235576/julgamento-historico-stj-proibe-publicidade-dirigida-as-criancas>>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.



así como, también, por la fuerte presencia publicitaria en plazas, parques y escuelas tanto públicas como privadas.

Asimismo, se debe resaltar que la búsqueda de una sociedad sustentable, desde el punto de vista social y ambiental, es algo urgente e incompatible con los costos financieros y ambientales generados por una cultura del consumo que ya comienza en la infancia. Dado que la educación representa un acto político capaz de contribuir a una lectura crítica del mundo, ella puede inducir a las niñas y niños y dotar de expresión su voluntad de construir un mundo mejor para todos. En este escenario, es de suma importancia sensibilizar a toda la sociedad sobre este tema, con el objeto de garantizar eficacia a la vigente legislación de protección a las niñas y niños frente a la publicidad que se les dirige, así como, también, de formar a los ciudadanos para que consuman de manera más consciente, para que reflexionen sobre la necesidad de consumir o de dejar de hacerlo y exijan a las empresas cambios en sus prácticas y en sus medios de producción y distribución.

2. Objetivos y metas

1. Incluir, en los currículos y en las propuestas pedagógicas de las escuelas, como contenido transversal, el tema del consumo responsable y consciente, el cual deberá estar asociado a la educación ambiental, por medio de legislación o de una norma del Consejo Nacional de Educación.
2. Sensibilizar a los educadores y los establecimientos de educación infantil sobre la cuestión del consumismo en la infancia y la sustentabilidad del planeta, además de asociar estos temas con el de la publicidad dirigida a niñas y niños.
3. Promover en los educadores una reflexión sobre los valores y hábitos de la sociedad de consumo y de sus propios hábitos de consumo.
4. Crear oportunidades, en los establecimientos de educación infantil, para que los educadores aborden de forma crítica con las familias, el tema de los medios de comunicación, esclareciendo su poder de influencia en las niñas y niños, con el objeto de construir actitudes críticas frente a la publicidad de productos de consumo.
5. Educar a las niñas y niños sobre el uso crítico de los medios de comunicación, a partir de los últimos años de la educación infantil.
6. Promover la prohibición o la limitación de venta de productos alimenticios no saludables y de bebidas azucaradas dentro de las cantinas escolares.
7. Garantizar la aplicación de la legislación existente que prohíbe la publicidad dirigida a niñas y niños.
8. Incluir la perspectiva de la protección contra el consumismo durante la infancia en los programas de promoción de la parentalidad existentes en todos los sectores.

Prevención de la exposición precoz de las niñas y niños a los medios de comunicación *y al uso de pantallas digitales*



La protección de las niñas y niños es una tarea desafiadora cuando se piensa en los riesgos asociados al uso imprudente de las tecnologías

En el mundo contemporáneo, a medida que la sociedad se organiza alrededor de las demandas del mercado, tanto los hombres como las mujeres se ven sometidos a jornadas de trabajo cada vez más prolongadas. Este engranaje laboral provoca que muchos padres y cuidadores, a pesar de ser muy dedicados, se vean forzados a pasar menos tiempo con sus niñas y niños y a *delegar* en las pantallas digitales las funciones de entretener y de educar.

El jardín de infancia, que debería ser la opción para el cuidado y la educación de las hijas e hijos pequeños durante las horas en las que sus responsables no están en casa, aún representa una quimera para un gran número de familias. A esto hay que sumarles el miedo a las calles —a causa de la violencia urbana— y la inexistencia o precariedad de espacios de convivencia y esparcimiento, como parques infantiles, ludotecas, plazas, calles y veredas, en los que las niñas y niños podrían pasar parte del día jugando, haciendo ejercicio, interactuando o descubriendo.

Los problemas asociados a esa delegación se ven agravados por el hecho de que, si bien es cierto que los adultos tienen mucha familiaridad con la televisión, esto mismo no sucede con internet: una gran parte de los padres no tiene dominio, por ejemplo, de las redes sociales, de las aplicaciones ni de los juegos electrónicos. Por su parte las niñas y niños, incluso los más pequeños, no suelen tener dificultades para navegar por esos entornos digitales, aún sin saber leer ni escribir —aunque, sin embargo, desconocen sus riesgos—.

A su vez, si por un lado hay muchos padres que no saben cómo lidiar con el acceso de sus hijas e hijos a la tecnología o que se quejan de su falta de autoridad para reducir o controlar su uso, por otro, también están los que se vanaglorian de ver la habilidad de los bebés, niñas o niños muy pequeños para manejar un teléfono

inteligente. De cualquier forma, hay un hecho que es general: la gran mayoría de las familias no sabe a qué contenidos acceden sus hijos en internet²⁸⁹, lo que pone de manifiesto que nuestras niñas y niños están navegando en la red mundial sin ninguna seguridad.

Según una investigación de Ibope Nielsen Online realizada en 2013, el tiempo medio de consumo de internet de las niñas y niños de 2 a 11 años en Brasil era de 17 horas por semana²⁹⁰. De los 100 canales con mayor audiencia en YouTube Brasil en 2016, nada menos que 48 abordaban contenidos dirigidos o consumidos por niñas y niños, de acuerdo con un estudio de ESPM Media Lab. Además, el análisis demostró que los canales de entretenimiento para públicos de 0 a 12 años hospedados en la plataforma de videos de Google sumaron cerca de 52 mil millones de visualizaciones únicas²⁹¹. Por su parte una investigación realizada por el conglomerado de medios Viacom en 2017, que se enfocó específicamente en la primera infancia, mostró unos resultados preocupantes: el tiempo semanal que pasaban en internet las niñas y niños brasileños entre 2 y 5 años era un 50 % superior que la media global²⁹².

Se debe destacar el hecho de que están aumentando las alertas de los propios especialistas en tecnologías digitales y los profesionales del área, sobre la necesidad de que las familias establezcan parámetros para mediar en el acceso de sus hijas e hijos a las nuevas herramientas. En el documental titulado *El Dilema de las Re-*

²⁸⁹ El 80 % de los padres no tiene idea de los contenidos a los que acceden sus hijos en internet. Disponible en: <<https://paisefilhos.uol.com.br/crianca/80-dos-pais-nao-tem-ideia-do-conteudo-que-os-filhos-acessam-na-internet/>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

²⁹⁰ *Crianças brasileiras são as que mais ficam na internet*. Disponible en: <<https://exame.com/tecnologia/criancas-brasileiras-sao-as-que-mais-ficam-na-internet/>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

²⁹¹ *Geração YouTube: Um mapeamento sobre o consumo e a produção de vídeos por crianças*. Disponible en: <https://criancaconsumo.org.br/wp-content/uploads/2018/09/Media-Lab_Luciana_Correa_2016.pdf>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

²⁹² *Crianças do Brasil passam 50% mais tempo na internet do que a média global*. Disponible en: <<https://www.ecommercebrasil.com.br/noticias/criancas-do-brasil-passam-50-de-tempo-mais-na-internet-do-que-media-global/>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

des Sociales²⁹³, desarrolladores que trabajaron en la creación de programas para las principales plataformas de comunicación utilizadas en el mundo occidental —Google, Instagram, Twitter, Facebook, etc.— recomiendan que los padres ejerzan un rígido control del uso que hacen las niñas, niños y adolescentes de esas redes sociales y motores de búsqueda. Igualmente, señalan el devastador impacto que pueden producir las plataformas en la democracia y en el futuro de la humanidad, además de subrayar la necesidad de que los estados nacionales adopten una estricta regulación legal para el sector.

Las horas que gastan las niñas y niños ante el celular, la tableta, el computador o la televisión son extremadamente perjudiciales para el desarrollo en la primera infancia. Permanecer parado tanto tiempo ante las pantallas, durante el periodo ideal de aprendizaje motor y de interacción social, subestima las actividades más importantes para esa fase. La niña y el niño pequeños aprenden por medio del cuerpo, del movimiento, del hacer y de la interacción con otras personas. Ellos necesitan moverse, experimentar, descubrir, interactuar y crear a partir de la manipulación de objetos. En dos palabras, necesitan jugar. Estos son prerrequisitos para un desarrollo saludable. Diversos especialistas y estudios indican que, cuanto más a cielo abierto y en entornos naturales tenga lugar esa exploración e interacción con el mundo real, mayores serán los beneficios para la niña o el niño.

La Sociedad Brasileña de Pediatría²⁹⁴ y la Organización Mundial de la Salud (OMS) señalan la relación entre el uso excesivo de pantallas —a lo que hay que sumarle los contenidos inapropiados— y los perjuicios a la salud y el desarrollo de la niña o el niño. Esto sucede cuando el tiempo que se dedica a los dispositivos digitales sustituye al de actividades esenciales, como dormir, hacer ejercicio, jugar, permanecer al aire libre, alimentarse e interactuar personal-

mente con otros. De acuerdo con las *Directrices de la Organización Mundial de la Salud sobre la actividad física para menores de 5 años, el comportamiento sedentario y el sueño*²⁹⁵, los bebés, las niñas y los niños de hasta dos años de edad no deben permanecer sedentarios ante una pantalla (viendo la televisión o videos o jugando con la computadora). En el caso de las niñas y niños de dos años el tiempo de inactividad ante una pantalla no debe ser superior a una hora. El secreto consiste en menos es mejor. Cuando se opte por permitir que la niña o el niño de dos o más años vea contenidos digitales, la recomendación es la de escoger cuidadosamente qué es lo que va a ver y priorizar el uso compartido. Es decir, verlo junto con la niña o el niño.

Pediatras, psicólogos y educadores se muestran unánimes al lanzar una alerta sobre los problemas físicos, el aumento de los índices de miopía, de diabetes, de obesidad, de hipertensión arterial, de lesiones en la columna a causa de una postura inadecuada, a los que contribuyen mucho el manejo intensivo de dispositivos digitales. Los problemas de salud ocular relacionados con el uso prolongado y diario —esto es, precoz y excesivo— por parte de las niñas y niños, aumentaron durante las últimas décadas de forma proporcional a los avances tecnológicos²⁹⁶. La literatura científica también pone de manifiesto los riesgos de atraso en el desarrollo del habla en las niñas y niños de menos de dos años de edad, a causa del exceso de exposición a las pantallas. Diversas investigaciones también sugieren que esa exposición excesiva constituye un diagnóstico diferencial en las sospechas de trastornos del espectro autista (TEA) en esa franja etaria²⁹⁷. Por su parte, en lo que respecta a la salud mental, las crisis de ansiedad, la agresividad, el aumento de los

²⁹³ ORLOWSKI, Jeff. *O Dilema das Redes*. Netflix, 2020. Disponible en: <<https://www.netflix.com/br/title/81254224>>. Fecha de acceso: 8 de septiembre de 2020.

²⁹⁴ Sociedade Brasileira de Pediatría. *A Saúde de Crianças e Adolescentes na Era Digital*. Disponible en: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/2016/11/19166d-MOrient-Saude-Crian-e-Adolesc.pdf>. Fecha de acceso: 31 de enero de 2020.

²⁹⁵ WHO: *Guidelines on Physical Activity, Sedentary Behaviour and Sleep for Children Under 5 Years of Age*. Available at: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/311664>>. Accessed: 31 January 2020. PAHO: <<http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/51805>> (in Spanish).

²⁹⁶ EISENSTEIN, Evelyn; ESTEFENON, Susana (orgs.). *Geração Digital: Riscos e benefícios das novas tecnologias para as crianças e adolescentes*. Ed. Vieira & Lent, 2009. Capítulo sobre los riesgos oftalmológicos, escrito por el Dr. Airton Leite Kronbauer.

²⁹⁷ ANDERSON, Daniel R.; SUBRAHMANYAM, Kaveri. *Digital screen media and cognitive development*. In: *Pediatrics* 2017; 140; S57. Disponible en: <<https://doi.org/10.1542/peds.2016-1758C>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.



diagn3sticos de trastornos por d3ficit de atenci3n con hiperactividad - TDAH y los s3ndromes de abstinencia tecnol3gica son algunas de las manifestaciones en ni1as y ni1os por el uso prolongado de la televisi3n y de otros dispositivos electr3nicos.

En lo atinente a las relaciones sociales, lo que se advierte es aislamiento, falta de convivencia con otras ni1as y ni1os y ausencia de interacci3n con los padres y la familia. El uso excesivo de la tecnolog3a desconecta a las ni1as y ni1os del mundo real. El telespectador est3 f3sicamente inactivo y, pr3cticamente, no tiene tiempo para pensar y establecer asociaciones. Diversas investigaciones sobre los efectos neurofisiol3gicos de la permanencia ante la televisi3n muestran un electroencefalograma de baja actividad. La falta de movimientos de los ojos cuando se ve televisi3n revela un estado semihipn3tico.

Cuando tienen acceso a dispositivos electr3nicos, no es raro que las ni1as y ni1os vean una programaci3n inapropiada para su franja etaria, lo que les provoca deseos, actitudes y comportamientos propios de otras edades superiores. Esto contribuye al fen3meno de su *adultizaci3n*, adem3s del de la erotizaci3n precoz, del estr3s y del consumismo. Incluso con la existencia de contenidos enfocados en la primera infancia, esos canales y aplicaciones muchas veces no apuestan por el respeto a las etapas y caracter3sticas del desarrollo infantil, aparte de que tampoco est3n libres de llamadas comerciales. Ellas representan una invitaci3n para que las ni1as y ni1os entren, cada vez antes, en el mercado del consumo tanto mediante los mensajes publicitarios como por el *merchandising*.

Al contrario de lo que se lleva divulgando entre los adultos, ya hay constancia de algunas de las consecuencias de esa exposici3n precoz a las pantallas de las ni1as y ni1os de 0 a 3 a1os:

1. *Analfabetismo corporal: riesgo de que la ni1a o el ni1o sean un analfabeto corporal.* La ni1a o el ni1o necesitan desenvolver su motricidad y sus movimientos para aprender y desarrollarse. Para ellos, es muy importante desplazarse, hacer ejercicio, las coordinaciones sensoriales, que mani-

pulen objetos e incluso la relaci3n con el espacio gravitacional. Contemplar una imagen es muy diferente que interactuar con personas y con objetos.

2. *Desensibilizaci3n del cuerpo.* Para que el cuerpo sienta y el psiquismo pueda representar el mundo que se incorpora a trav3s de las sensaciones, es necesario que se usen, se organicen y se interpreten todos los canales sensoriales (visi3n, audici3n, olfato, paladar, aparato vestibular, propiocepci3n y tacto). Cuando los sentidos que prevalecen son el de la vista y, en menor medida, el de la audici3n, el procesamiento de la integraci3n de los otros sentidos puede descompasarse y hasta ser deficitario o, inclusive, es posible que no se desarrolle la capacidad de integrar las sensaciones.
3. *Espacio plano.* La falta de experimentaci3n del cuerpo (algo que ya tiene lugar a los 4 meses de edad, cuando los beb3s se dan la vuelta cuando est3n boca abajo) y la falta de la tridimensionalidad de las experiencias afectan a la construcci3n de la imagen corporal, lo que repercute en la construcci3n de las representaciones del tiempo, del espacio y de la profundidad. Las consecuencias pueden consistir en dificultades para orientarse espacialmente o en problemas en el aprendizaje de las matem3ticas.
4. *Falta de interacci3n humana.* La ni1a o el ni1o peque1o convocan al adulto de modo diferente cada vez, lo que promueve la experimentaci3n de diferentes sentidos. Se trata de un di3logo que siempre es 3nico e innovador. Lo que uno haga suscitar3 la respuesta del otro como si fuese una danza. La repetici3n de las im3genes de las pantallas, las cuales son completamente independientes de las acciones del beb3, la ni1a o el ni1o peque1o, perjudica ese complejo y rico di3logo entre la ni1a o el ni1o y el adulto, as3 como sus procesos de identificaci3n con las figuras importantes. Nada de lo que haga la ni1a o el ni1o modificar3 las reacciones de los personajes.
5. *Sustituci3n de l3mites.* El uso de las pantallas para que los adultos no necesiten

poner un límite o decir *no*, perjudica la construcción de las fronteras corporales y, también, de las relaciones de autoridad. Una niña o un niño quietos, dado que están fascinados con una imagen, no son niños educados, sino que se limitan a ser niños que no molestan a los adultos. El límite es impuesto artificialmente por una entidad ajena a los cuidadores de importancia para la niña o el niño.

6. *Niño enganchado*. También es engañoso aludir al potencial del cerebro para justificar el uso de computadores o de dispositivos electrónicos para el desarrollo de una niña o niño en su primera infancia. Durante los dos primeros años de vida, un estímulo prioritario y muy fuerte puede perjudicar lo que se denomina *fenómeno de habituación*, es decir, la capacidad del bebé de librarse de un estímulo excesivo. La luminosidad que emite la pantalla, su exagerado colorido y los movimientos de los objetos y personajes constituyen una dificultad adicional para que las niñas y los niños consigan zafarse de esa estimulación desmedida. Se trata de un niño *enganchado* y *fascinado*, lo que es algo muy diferente a un niño *atento*.
7. La consecuencia general es la sensación de la niña y el niño de que ese *otro digital* no me ama, aunque *yo sí que lo amo*.

La exposición precoz a las pantallas se está consolidando mediante la difusión de canales, aplicaciones y plataformas exclusivas para niñas y niños, que se anuncian como la mejor alternativa por tener un contenido creado especialmente para ellos.

Los canales de televisión y los programas exclusivos para niñas y niños de cero a tres años se extendieron por muchos países. Sus defensores argumentan que, dado que las niñas y niños van a ver televisión de cualquier manera, lo mejor es que vean una programación especialmente desarrollada para su franja etaria. De acuerdo con diversos estudios, ver la televisión no es saludable para los bebés, incluso si los contenidos programados fueron creados especialmente para ellos. Algunos programas afirman que son una buena opción educacional para los bebés, debido a que la programación

especialmente elaborada para ellos favorecería el aprendizaje (por medio de repeticiones, presentación de colores, formas, etc.). No obstante, para refutar esta afirmación existe el contraargumento de diversos estudios, según los cuales, los bebés aprenden más con las experiencias reales que con lo que ven en la televisión²⁹⁸. La habilidad de las niñas y niños de 12, 15 o 18 meses para imitar secuencias de varias etapas, como agitar un sonajero a partir de imágenes emitidas en televisión se adquiere más lentamente que cuando lo aprenden a partir de hechos que observan en vivo. La interacción con otra persona es un medio más eficaz de aprender que hacerlo viendo de forma pasiva escenas, imágenes u objetos y escuchando instrucciones en una pantalla de televisión.

Las niñas y niños pequeños son aprendices sensoriales: precisan interacciones con el mundo real. Necesitan tocar, sentir, ver, escuchar, explorar objetos y tener contacto con personas y animales. Además, como el aprendizaje durante los primeros años de vida es global, articulado y contextualizado, la manipulación de objetos (tirar de ellos, empujarlos, apretarlos, sentir su olor y su textura, etc.) estimula simultáneamente el desarrollo afectivo, el cognitivo y el motriz. Las pantallas y el mundo virtual no son capaces de ofrecer esas experiencias. La interacción con otra persona es un medio más eficaz de aprender que ver de forma pasiva escenas, imágenes y objetos o escuchar las instrucciones de una pantalla.

Un contenido apropiado para niñas y niños es aquel que no presenta riesgos como el de la publicidad infantil, violencia, imágenes sensuales o que asusten, comportamientos arriesgados o insalubres. Para las niñas y niños de hasta seis años, las siguientes sugerencias ayudan a la selección de buenos contenidos:

²⁹⁸ LINN, Susan. *Crianças do Consumo: A infância roubada*. Traducción: Cristina Tognelli. São Paulo: Instituto Alana, 2006. Recientemente, una investigación del Georgetown Early Learning Project (Proyecto de Aprendizaje Precoz Georgetown) sugirió que los bebés de un año y tres meses pueden imitar actos simples que vieron en la televisión y que son más propensos a imitarlos con el aumento de su exposición a la TV. Los de un año también demostraron alguna capacidad para imitar actos bastante simples que vieron en la televisión. No obstante, el estudio confirma que parecía que ellos aprendían más rápidamente con experiencias reales. De hecho, incluso los niños de dos años, a diferencia de sus colegas de tres, aún tienen dificultad para aplicar en la vida real la información que aprenden a través de la televisión (pág. 77).



- Dar preferencia a películas y series respecto a aplicaciones y juegos²⁹⁹;
- Priorizar producciones de calidad premiadas, cuyo contenido sea lento y calmado y con una clasificación indicativa para todos los públicos;
- Escoger películas de animación que presenten historias con las que toda la familia pueda entretenerse viéndolas juntos, de modo que abran espacios de diálogo entre las generaciones y que propicien momentos relajados en las relaciones;
- Buscar contenidos digitales atractivos e inclusivos, con objetivos de aprendizaje específicos, que presenten desafíos de una manera apropiada para la edad y que incluyan un aprendizaje dentro de la experiencia;
- Usar contenidos creados por educadores, artistas y organizaciones enfocadas en la infancia;
- Deshabilitar la función de *autoplay* en las plataformas de vídeo bajo demanda.

El papel del Estado y de los demás sectores de la sociedad

Parece evidente que es necesario que tanto padres como cuidadores asuman su compromiso de moderar la relación de las niñas y niños

²⁹⁹ Los juegos electrónicos, en sus más diversos formatos, constituyen hoy en día una industria multimillonaria, que pretende atrapar la atención de las niñas y niños a edades cada vez más tempranas, lo que promueve la dependencia tecnológica y, con frecuencia, contribuye al desarrollo de comportamientos violentos. Se recomienda que los padres y los educadores conozcan documentos orientativos sobre este universo temático, como, por ejemplo, los que se mencionan a continuación: 1) SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. *Dependência Virtual: Um problema crescente*. #MENOS VÍDEOS #MAIS SAÚDE, 2020. Disponible en: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/22496c-MO_-_DepVirtual_MenosVideos_MaisSaude.pdf>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020. 2) FORTIM, Ivelise (org.). *O que as famílias precisam saber sobre games? Um guia para cuidadores de crianças e adolescentes*. Editora Homo Ludens, 2020. Disponible en: <<https://cartilhagames.com.br/>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

con las diversas plataformas mediáticas. No obstante, esto no significa que la promoción y la protección de los derechos de las niñas y niños en el campo de la comunicación puedan prescindir de la participación activa de los diferentes sectores de la sociedad, ya que a los núcleos académicos, a las organizaciones de la sociedad civil, a los grandes grupos de medios de comunicación, a las plataformas digitales, a las agencias de publicidad, a las empresas anunciantes, a los organismos multilaterales y al Estado brasileño les incumbe una indiscutible responsabilidad en esa agenda.

En un contexto ideal, el país pasaría a desarrollar un sistema de garantía de derechos para la interfaz *primera infancia y medios de comunicación* que estuviese orientado desde una perspectiva corregulatoria y con deberes y obligaciones compartidas. En este escenario se incluyen aspectos como la continua adecuación de los marcos legales vigentes, la implementación de políticas públicas, la formulación de iniciativas de responsabilidad social corporativa, la actuación objetiva del sistema de Justicia ante las eventuales violaciones de derechos y la construcción de procesos estables de monitoreo y análisis de la eficacia de este conjunto de medidas.

En síntesis, no es admisible que la responsabilidad de enfrentar los crecientes desafíos asociados a la convivencia con los dispositivos digitales recaiga exclusivamente en los hombros de los padres y de las propias niñas y niños. Tal y como destacaba el filósofo Renato Janine Ribeiro, en un texto sobre la televisión de la década de 1990 que continúa siendo absolutamente actual, lo que permite que también sea aplicable al sector de internet: *Se trata de un discurso que debe ser criticado no solo por su escasa generosidad, sino, sobre todo, por su deficiencia explicativa: exime de toda culpa a un sistema industrial bien engrasado y hace responsables de los excesos que comete a una masa de espectadores atomizada y sin poder económico ni cultural*³⁰⁰.

A continuación, veremos un breve inventario de las cuestiones —tanto desde el punto de vista

³⁰⁰ RIBEIRO, Renato Janine. *O Afeto Autoritário: Televisão, Ética e Democracia*. Ed. Ateliê, 2004.

de la protección como de la promoción de derechos— que, bajo la lógica de la corresponsabilización, deben ser encaminadas por un sistema regulatorio estructurado. Son temas que exigen la acción concreta del Estado —el cual, dependiendo de cada circunstancia específica, asumirá el papel de ente formulador, implementador y/o inductor de las respuestas que la sociedad ha de ofrecer a las niñas, niños y sus familias, ante la omnipresencia de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación—.

Ahora bien, a pesar de que no podemos minimizar los riesgos asociados a la interacción de las niñas y niños pequeños con los medios de comunicación, se debe subrayar que tampoco tiene sentido adoptar un abordaje alarmista al tratar esta cuestión. Una actitud verdaderamente protectora debe tener como objetivo la orientación y el empoderamiento de las niñas y niños hacia un uso seguro de los medios —un proceso que, idealmente, también promovería el ejercicio de su libertad de expresión y de su potencial creativo—.

Educación para los medios de comunicación – Es necesario sensibilizar y capacitar a padres y cuidadores para la importante misión de mediar en el acceso de las niñas y niños pequeños a los contenidos mediáticos. Su desconocimiento sobre la importancia del asunto y su reducido dominio de las nuevas tecnologías representan barreras que impiden la realización de este objetivo. Por consiguiente, los programas y las políticas de *alfabetización mediática e informacional* ⁽³⁰¹⁾ deben contemplar campañas de movilización e iniciativas de capacitación dirigidas a los adultos. Se debe señalar que la expresión acuñada por la Unesco también incluye metodologías que, cuando se adoptan en el ámbito escolar, pasan a alimentar la visión crítica de las propias niñas y niños en su relación con los medios de comunicación.

Herramientas de filtrado y bloqueo de contenidos – Los padres y los cuidadores deben contar con recursos de fácil acceso que los ayuden en la mediación del uso de las niñas y niños a las

diferentes pantallas. En este sentido, es esencial que los productores y los distribuidores de contenidos desarrollen o adopten herramientas que no solo sean capaces de orientar, sino también de promover el efectivo control de las familias en la gestión de la vida digital de sus hijas e hijos. También se deben poner a disposición de la población canales de fácil acceso para el registro de denuncias sobre contenidos inapropiados. Las plataformas de las empresas de medios casi siempre integran ese tipo de herramientas de protección a partir de la demanda de la sociedad y del claro posicionamiento de los organismos del Estado. Asimismo, resulta oportuno conocer que, por el hecho de operar globalmente, los organismos competentes de otras naciones vienen obligando frecuentemente a que las grandes corporaciones de internet construyan soluciones enfocadas en una navegación segura. Ahora bien, lo que sí que es raro es que ellas implementen, a iniciativa propia, este tipo de recursos, ya probados y aprobados internacionalmente, en los negocios que desarrollan en Brasil.

Herramientas de clasificación de contenidos – En lo que se refiere a la clasificación etaria de los contenidos de entretenimiento, es importante conocer que el Gobierno Federal desarrolló, a partir de la década del 2000, una eficiente política aplicada al cine, a la televisión abierta, a los servicios por suscripción y a los juegos electrónicos. Esta herramienta, que proporciona orientación a las familias, también sirve de referencia para los productores culturales al indicar la presencia de material potencialmente nocivo para el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes de determinadas franjas etarias³⁰². La adaptación de la metodología de Clasificación Indicativa al universo de internet conlleva innumerables desafíos, aunque no cabe duda de que se pueden lograr significativos avances, a partir de la experiencia acumulada en el ámbito de otros medios. De la misma forma, para usar esta referencia se tienen que buscar soluciones más apropiadas a las necesidades de la primera infancia —por ejemplo, a pesar de que la *cla-*

³⁰¹ UNESCO. *Alfabetização Midiática e Informacional: Currículo para formação de professores*, 2013. Disponible en: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000220418>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

³⁰² MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Classificação Indicativa – Guia prático*, 2018. Disponible en: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/classificacao/guia-pratico/class-ind-guia-pratico-de-audiovisual-3o-ed.pdf>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.



sificación para todos los públicos ya representa un elemento de protección extremadamente relevante, utiliza parámetros concernientes a un público de hasta nueve años de edad—.

Producción de contenidos de calidad – En un ecosistema mediático que se mueve por los intereses comerciales y que está fuertemente globalizado, es fundamental que el Estado cree instrumentos de estímulo a la producción y a la divulgación de contenidos que tengan como prioridad contribuir al proceso de desarrollo psicosocial de las niñas y niños. Los programas de incentivo a la producción cultural de calidad para la primera infancia deben incluir necesariamente directrices relativas a las diversidades presentes en un país, como Brasil, con características continentales: es importante que las niñas y niños de, por ejemplo, las diferentes regiones y clases socioeconómicas, razas/etnias, géneros, religiones o situaciones de discapacidad, puedan reconocerse en las múltiples pantallas a las que acceden.

Publicidad infantil y estímulo al consumismo – Esta temática ya se discutió de forma detallada en la anterior sección de este documento. De todos modos, cabe poner de relieve la necesidad de que el Estado brasileño haga valer los instrumentos legales que definen como abusiva toda forma de comunicación comercial dirigida a las niñas y niños, un fenómeno que se intensifica con fuerza con la propagación de las nuevas tecnologías.

Trabajo infantil artístico en los medios de comunicación – En sectores como el del cine, la televisión y la publicidad, Brasil ya cuenta con mecanismos bastante efectivos, desde la década de 1990, para el combate a los abusos en el ámbito de las actividades artísticas realizadas por niñas y niños. Sin embargo, esta buena práctica de varias décadas no está logrando orientar el enfrentamiento del problema en internet. En esta tesitura, los llamados *influenciadores digitales infantiles* vienen actuando sin contar con la protección de una autorización judicial, la cual debe ser emitida por el Juzgado de la Infancia y la Juventud y en la que se deben estipular las condiciones para que el trabajo artístico no cause un impacto en la salud, en la educación o en el entretenimiento de la niña

o el niño. Si bien es cierto que, cuando tiene inicio, solo se trata de una expresión creativa espontánea apoyada por la familia, la actividad de esos pequeños artistas en las plataformas digitales puede evolucionar muy rápidamente a una intensa rutina de compromisos que est vinculada a un engranaje comercial, en la que estn envueltos padres, promotores de celebridades, agencias de publicidad, empresas anunciantes y las propias corporaciones de internet.

Invasión de la privacidad – La digitalización de los medios de comunicación y la tendencia de crecimiento continuado del acceso a internet acaban por dejar expuestos a las niñas y niños a situaciones de gran vulnerabilidad. *Aunque cualquier usuario, independientemente de su edad, pueda ser víctima de una amenaza en la red, los más pequeños son especialmente susceptibles a los riesgos que persiguen sacar provecho de su inocencia*³⁰³. Las circunstancias que pueden dar paso a esas amenazas son variadas. Por ejemplo, mientras navega en la red mundial, la niña o el niño puede depararse con mensajes atrayentes que, en realidad, la llevan a establecer contacto con adultos malintencionados. Cada vez es más habitual que padres y familiares publiquen fotos de las niñas y niños en las redes sociales. Esta práctica, que se conoce como *sharenting*, propicia las situaciones de riesgo, ya que acaba por atraer la atención de esos delincuentes. A su vez, las fallas de seguridad de los denominados *juguetes inteligentes*, los cuales están conectados a internet y tienen la capacidad de mantener conversaciones con las niñas y niños, está motivando que diversos países impongan fuertes restricciones a su comercialización o incluso a prohibirla³⁰⁴.

Vigilancia permanente y comercialización de datos – Más allá del asedio y de otras situaciones de riesgo a las que se pueden ver expuestas en su actividad *online*, las niñas y niños también son objeto, hoy en día, del rastreo ininterrum-

³⁰³ Camillo Di Jorge, *country manager* de ESET en Brasil. Disponible en: <<https://www.eset.com/br/sobre/imprensa/comunicados-de-imprensa/comunicados-de-imprensa/eset-orienta-pais-sobre-uso-da-internet-por-criancas-e-adolescentes/>>. Fecha de acceso: 8 de febrero de 2020.

³⁰⁴ *German parents told to destroy Cayla dolls over hacking fears*. Disponible en: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-39002142>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

pido de sus hábitos y de sus preferencias. Estamos hablando de la llamada *economía de los datos* o *capitalismo de vigilancia*, que se lucra con la venta de esa información a empresas de los más diversos perfiles —las cuales pasan a ofrecer sus productos o servicios de forma personalizada, directamente a las propias niñas y niños o a sus familias. La gravedad del problema y la necesidad de responsabilizar también a las plataformas digitales para la búsqueda de soluciones llegaron al Comité de los Derechos del Niño de la ONU: *Esas formas de explotación pueden tener un significativo impacto negativo en varios derechos infantiles, incluyendo sus derechos al desarrollo, a la privacidad, a la libertad de pensamiento y a la protección contra la explotación económica. Para la adaptación a la nueva realidad —niños que son usuarios precoces de las nuevas tecnologías, que acceden desde muy pronto a entornos digitales comerciales para divertirse, comunicarse e informarse—, son urgentes medidas específicas contra esas formas de explotación económica de las niñas y niños en el mundo digital*³⁰⁵.

Violencia y discriminación en la red – Al navegar por internet sin orientación ni protección, las niñas y niños pequeños están sujetos a incontables situaciones de violencia o discriminación. Esas manifestaciones pueden pretender afectarlos de forma directa o dirigirse a sus amigos, a sus familiares o a los grupos sociales a los que pertenecen —en todo caso, la experiencia impactará en su proceso de desarrollo—. Por ejemplo, se encuadran en esta categoría los discursos de odio, entendidos estos como cualquier acto de comunicación que intente discriminar, minusvalorar o incitar al odio contra un determinado individuo o grupo social, a partir de aspectos como, por ejemplo, el de raza/etnia, género, orientación sexual, situación de discapacidad, condición socioeconómica, nacionalidad o religión. Cabe registrar que, entre la comunidad internacional, existe un consenso sobre el hecho de que los discursos de odio se deben prohibir por ley, con base en el entendimiento de que tal restricción no

representa una violación del principio de la libertad de expresión. El enfrentamiento de los comportamientos violentos en la red —algo de especial relevancia en el caso de las niñas y niños— también contempla la práctica del *cyberbullying*, un fenómeno cuya violencia, que se practica a través de las nuevas tecnologías, pretende ridiculizar, asediar, agredir o perseguir a un determinado individuo.

Accesibilidad comunicacional y digital – La plena garantía de los derechos de las niñas y niños en situación de discapacidad incluye la posibilidad de que se eliminen las barreras a las que se enfrentan en su interacción con los diferentes medios de comunicación. Por ejemplo, los libros, las revistas, los periódicos, el cine o la televisión deben ofrecer recursos capaces de promover la inclusión de los individuos que necesitan servicios específicos para acceder a un determinado contenido. La legislación brasileña ya determina en este sentido la adopción, en diversos contextos, de soluciones como la audiodescripción, el doblaje, el uso de subtítulos, una ventana de Libras —la lengua de señas brasileña— o los puntos en relieve del sistema Braille. Con la llegada y la amplia difusión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, lo que se impone es el concepto de accesibilidad digital, algo que se traduce como *la posibilidad y la condición de cualquier persona, independientemente de su capacidad motora, visual, auditiva, intelectual, cultural o social, en todo momento, lugar y ambiente físico o computacional, mediante el acceso a través de cualquier dispositivo, de lograr, percibir, entender e interactuar para utilizar, participar y contribuir, en igualdad de oportunidades, con seguridad y autonomía, en sitios y servicios disponibles en la web*³⁰⁶. A pesar de que las directrices en este sentido ya están presentes en el ordenamiento jurídico del país, la verdad es que casi no se ponen en práctica —lo que provoca perjuicios cotidianos a las personas en situación de discapacidad, entre ellas, a niñas y a niños en la primera infancia.

³⁰⁵ ONU. *The child right to protection against economic exploitation in the digital world*, 2019. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GCChildrensDigitalEnvironment/OtherStakeholders/EvaLievensSimonevanderHofetal.pdf>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.

³⁰⁶ W3C Brasil. *Cartilha de Acessibilidade na Web* – Fascículo I, 2013. Disponible en: <<https://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/cartilha-w3cbr-acessibilidade-web-fasciculo-I.html>>. Fecha de acceso: 2 de septiembre de 2020.



Referencias presentes en los dispositivos legales

A la vista del complejo escenario que interviene en la garantía de los derechos de las niñas y niños pequeños ante los medios de comunicación tradicionales y las nuevas tecnologías, parece claro que, actualmente, Brasil no cuenta con un entramado regulatorio capaz de responder al conjunto de los desafíos que se plantean. En este sentido, es urgente que el tema pase a formar parte de las prioridades del Poder Legislativo.

Sin embargo, eso no significa que las instancias responsables de las medidas de protección y promoción de derechos no encuentren ningún amparo en el ordenamiento jurídico vigente. Sin el ánimo de abarcar todos los documentos legales que tienen relación con la interfaz entre la comunicación y la población de cero a seis años, en la siguiente relación se destacan algunos aspectos de especial relevancia.

El Congreso Nacional, cuando aprobó el Marco Legal de la Primera Infancia —Ley n.º 13257, de 2016—, incluyó un dispositivo enfocado en la oferta de alternativas saludables de entretenimiento que estimularan el desarrollo de las niñas y niños, lo que posibilitaría que las familias dispusieran de mejores condiciones para limitar el uso de las pantallas en esa franja etaria:

Art. 17. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán organizar y estimular la creación de espacios lúdicos que propicien el bienestar, el juego y el ejercicio de la creatividad en lugares públicos y privados en los que circulen niños, así como el disfrute de entornos libres y seguros en sus comunidades.

Asimismo, el Marco Legal se ocupa directamente, en su art. 5.º, de aspectos relacionados con los medios, además de poner énfasis en la cuestión de la publicidad infantil:

[...] la presión consumista, la prevención

de accidentes y la adopción de medidas que eviten la exposición temprana a la comunicación mercadológica constituyen áreas prioritarias para las políticas públicas para la primera infancia.

El área de la comunicación mercadológica, como ya sabemos, también está regulada en Brasil por instrumentos como el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), el Código de Defensa del Consumidor (CDC) y la Resolución n.º 163 del Conanda.

En lo relativo a la accesibilidad comunicacional y digital, se debe destacar la Ley Brasileña de Inclusión (Ley n.º 13146)³⁰⁷, sancionada en 2015. En lo que se refiere específicamente a internet, su art. 63 determina que todos los sitios *que mantengan las empresas con sede o representación comercial en el País o los organismos de gobierno* deben ser accesibles *para el uso por parte de personas en situación de discapacidad, para lo que les garantizarán el acceso a la información disponible, en conformidad con las mejores prácticas y directrices de accesibilidad adoptadas internacionalmente.*

En lo referente a la protección de datos, la principal referencia se encuentra en la reciente Ley General de Protección de Datos Personales - LGPD (Ley n.º 13709, de 2018)³⁰⁸, que establece que no existe base legal para el tratamiento de los datos personales de niñas, niños y adolescentes en virtud de un legítimo interés del controlador de dichos datos o de terceros. Por consiguiente, el consentimiento parental representa un elemento decisivo en este proceso:

Art. 14. El tratamiento de los datos personales de niños y de adolescentes se deberá realizar en su mejor interés, en los términos de este artículo y de la legislación pertinente.

§ 1º El tratamiento de los datos personales de niños se deberá realizar mediante cláusula de consentimiento específico concedido por, al menos, uno de los padres o por el responsable legal.

³⁰⁷ *Lei Brasileira de Inclusão.*

³⁰⁸ *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).*

Cabe registrar que ya existen publicaciones, a disposición de padres, de educadores y de las empresas, que facilitan la comprensión y la adopción de los preceptos que establece la LGPD en lo que se refiere a la infancia y la adolescencia —este es el caso de la guía ¡Es para Ahora!, recomendada por la Sociedad Brasileña de Pediatría (SBP)³⁰⁹.

A su vez, en el contexto del Marco Civil de Internet (Ley n.º 12965, de 2014), encontramos directrices relacionadas con el uso de los padres de programas de filtrado y bloqueo de contenidos *online*, además del reconocimiento de que es al Estado al que le cabe promover medidas de educación para los medios de comunicación:

Art. 29. El usuario tendrá la opción de escoger libremente la utilización de un programa de computador en su terminal, para el ejercicio del control parental del contenido que él entienda como impropio para sus hijos menores, siempre que se respeten los principios de esta Ley y de la Ley n.º 8069, de 13 de julio de 1990 - Estatuto del Niño y el Adolescente.

Párrafo único. Le cabe al poder público, en conjunto con los proveedores de conexión y de aplicaciones de internet y con la sociedad civil, promover la educación y proporcionar información sobre el uso de los programas de computador previstos en el caput, así como para la definición de buenas prácticas para la inclusión digital de niños y adolescentes.

En este contexto, es importante saber que importantes instituciones vinculadas a la agenda de los derechos en el mundo digital vienen desarrollando material de orientación para las familias, sobre la navegación segura³¹⁰. La organización SaferNet Brasil, una referencia en

el tema desde el año 2005, actúa con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección para la vida *online* de niñas, niños y adolescentes —además de contar con numerosas publicaciones, ofrece un servicio de orientación y ayuda a la población³¹¹ y un canal de denuncias relacionadas con los abusos y los delitos digitales³¹²—.

Asimismo, se debe mencionar el hecho de que la política pública de Clasificación Indicativa, además de fundamentarse en artículos de la Constitución Federal y del Estatuto del Niño y el Adolescente, detalla sus principios operativos en el Decreto Ministerial n.º 1189, publicado en 2018, por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

Acceso a internet: derecho fundamental de los padres

Tal y como ya vimos de forma detallada, son muchos y graves los riesgos asociados a la interacción de la primera infancia con los medios —situación que exige, dependiendo de la edad del niño, la medida de evitar por completo su contacto con las más diversas pantallas o la de imponer límites claros en el tiempo de uso. En contraste, poder navegar libremente por internet es esencial para los padres, ya que, en las sociedades contemporáneas, estar conectado se volvió una condición imprescindible para el pleno ejercicio de la ciudadanía —de acuerdo con las Naciones Unidas, acceder a la red mundial constituye hoy en día un derecho humano fundamental³¹³—.

³⁰⁹ BORELLI, Alessandra. *É pra Já! A proteção de dados de crianças e adolescentes não pode esperar*. Edição do Autor, 2020. Disponible en: <https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/e-pra-ja>. Fecha de acceso 18 de septiembre de 2020.

³¹⁰ CERT.BR; NIC.BR; CGI.BR. *Internet Segura para seus Filhos: Sua participação é muito importante!*, 2017. Disponible en: <<https://internetsegura.br/pdf/guia-internet-segura-pais.pdf>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

³¹¹ SAFERNET BRASIL. Helpline. Disponible en: <<https://www.canaldejuda.org.br/helpline#>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

³¹² SAFERNET BRASIL. Hotline. Disponible en: <<https://new.safernet.org.br/denuncie#>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

³¹³ ONU. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression*. Frank La Rue – A/HRC/17/27, 2011. Disponible en: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/17session/A.HRC.17.27_en.pdf>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.



En otras palabras, habitar una casa en la que el acceso a internet no es posible o en la que el mismo es precario no representa ningún tipo de protección para la niña o el niño. Muy por el contrario, en el Brasil de hoy, esto significa que la familia vive en un contexto de vulnerabilidad socioeconómica que tiene unas repercusiones ya conocidas en el proceso de desarrollo infantil.

En realidad, una de las consecuencias más dramáticas de la llamada *exclusión digital* es exactamente la de exacerbar las disparidades preexistentes. Además de los impactos en la trayectoria del individuo, en la de su familia o en la de su grupo social, el fenómeno se traduce en serios perjuicios para el desarrollo del país como un todo. En este sentido, la democratización del acceso a las nuevas tecnologías se debe encarar como un vector clave para romper con el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad, aspectos estos que marcan profundamente nuestra sociedad.

En un mundo cada vez más conectado, por lo tanto, la garantía de los derechos fundamentales de las niñas y niños brasileños en la primera infancia depende, cada vez en mayor medida, de que puedan vivir en hogares en los que sus familias y sus responsables legales cuenten con un pleno acceso a internet y de que consigan hacer un uso productivo de los muchos recursos disponibles en la red.

Datos del Centro Regional de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información - Cetic.br³¹⁴ registran que, en 2019, el 74 % de la población brasileña ya accedía a la red mundial de computadores —un fuerte avance en relación al 39 % que se identificó en 2009. En números absolutos, estaba conectado un total de 134 millones de personas de más de 10 años de edad³¹⁵.

³¹⁴ Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação.

³¹⁵ *Três em cada quatro brasileiros já utilizam a internet, aponta pesquisa TIC Domicílios 2019*. Disponible en: <<https://cetic.br/pt/noticia/tres-em-cada-quatro-brasileiros-ja-utilizam-a-internet-apon-ta-pesquisa-tic-domicilios-2019/>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

Ahora bien, a pesar de ese rápido crecimiento en el número de usuarios de la red, las desigualdades en el nivel de acceso y en el tipo de utilización aún son colosales. Estas asimetrías se ponen de manifiesto de forma especial cuando se comparan los datos relativos a las poblaciones de las áreas urbanas y rurales o de las de diferentes clases socioeconómicas.

Por ejemplo, apenas un 57 % de los habitantes de las clases media-baja y baja —clases D y E de acuerdo con la clasificación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística— utilizan la red; a su vez, ese mismo índice para las clases alta y media-alta —clases A y B de acuerdo con esa misma clasificación—, se sitúa en el 95 %. De la misma forma, el acceso a internet mediante banda ancha fija desde el domicilio estaba disponible en el 92 % de los hogares de las personas de clase alta y en un 82 % de las de clase media-alta. No obstante, dicho índice caía a solo un 48 % de las casas de las áreas rurales y a un 40 % de las residencias de las clases socioeconómicas más vulnerables³¹⁶.

De la misma forma, las disparidades atinentes al tipo de uso y a las competencias digitales están presentes y son relevantes. La población más desfavorecida desde el punto de vista socioeconómico también es la que, cuando puede acceder navega por internet de forma más limitada y menos diversa. Ese acceso precario —la mayoría de las veces, realizado a través de teléfonos celulares— conlleva una cantidad de beneficios tangibles para las vidas de los usuarios muy inferior, en comparación con la que ofrece la navegación a través de una conexión de banda ancha fija. Por consiguiente, se trata de una consecuencia directa de la falta de universalización del acceso a la red mundial —situación que, a su vez, resulta de la omisión del Estado brasileño, que acabó por fomentar, en el país, un modelo de *inclusión digital a través del mercado*³¹⁷—.

³¹⁶ CETIC.BR. TIC Domicílios 2019. Disponible en <<https://cetic.br/pt/tics/domicilios/2019/domicilios/A5/>>. Fecha de acceso: 18 de septiembre de 2020.

³¹⁷ *A inclusão digital no Brasil serve ao consumo e não à cidadania*. Disponible en: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/a-inclusao-digital-no-brasil-serve-ao-consumo-e-nao-a-cidadania/>>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.

Por consiguiente, para esa parte de la población que está al margen, el eventual acceso a internet no significa una apropiación efectiva de las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Al igual que sucede con la exclusión absoluta, lo que sí indica ese uso marcado por la escasez, es la inmensa disparidad por la que se caracteriza nuestra sociedad.

A pesar de que se la haya considerado un elemento fundamental para la mejora de las condiciones de vida de las personas, para la amplia garantía de derechos y para el crecimiento económico de las naciones, la inclusión digital no se está promoviendo correctamente en Brasil, en virtud de que no existe una política integrada y unificada con este propósito³¹⁸. La universalización del acceso a internet es, de hecho, un deber del Estado brasileño que no se puede supeditar simplemente al capricho de los intereses financieros del mercado³¹⁹. Este es el motivo de la urgente necesidad de unas políticas públicas que promuevan la ampliación del acceso a la banda ancha fija en el país³²⁰.

Por si aún quedasen dudas en lo relativo a la importancia de democratizar el acceso a la red mundial, la pandemia del nuevo coronavirus las disipa por completo. La adopción de medidas de aislamiento social motivó que diversos organismos públicos interrumpiesen o restringiesen el atendimento presencial y canalizaran las demandas de los ciudadanos a través de sus plataformas digitales. Si bien es cierto que esto se debe considerar coherente con el contexto sanitario, dichas medidas acabaron por crear nuevas barreras para los estratos más necesitados de la población y dificultaron aún más su acceso a servicios proporcionados por el Estado, como por ejemplo, el propio auxilio de

emergencia, la Seguridad Social o las consultas para exámenes médicos.

En consecuencia, a lo largo de este periodo, las niñas y niños en la primera infancia sufrieron, una vez más, con los impactos resultantes de la exclusión digital a la que desde siempre se vieron sometidas sus familias.

Objetivos y metas

1. Promover campañas educativas sobre la exposición precoz a los medios de comunicación dirigidas a todos los sectores de la sociedad, así como formular iniciativas enfocadas en la capacitación de los padres y cuidadores para su mediación en el contacto de las niñas y niños con las diversas pantallas, además de ocuparse de que, en este proceso, también intervengan las asociaciones profesionales de médicos, psicólogos, profesores y asistentes sociales.
2. Desarrollar políticas de capacitación para los educadores en lo relativo a los riesgos asociados a la relación de las niñas y niños pequeños con los medios de comunicación y a las ventajas que aportan las actividades lúdicas alternativas al uso de pantallas, incluyendo las que se realizan al aire libre.
3. Cohibir el uso precoz, constante y excesivo de televisiones y de otras pantallas en el contexto de los jardines de infancia y regular su utilización en los centros de educación preescolar, en función de una perspectiva pedagógica.
4. Articular las acciones para el control del tiempo que pasan las niñas y niños frente a las pantallas con otras para la creación en el entorno urbano, de espacios públicos de recreación que ofrezcan seguridad, que les resulten atractivos a las niñas y niños para disfrutar del contacto con la naturaleza. La intersectorialidad y la interinstitucionalidad en este asunto son fundamentales.
5. Promover, en el ámbito académico, la pro-

³¹⁸ TCU realiza levantamento sobre políticas públicas de inclusão digital. Disponible en: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-realiza-levantamento-sobre-politicas-publicas-de-inclusao-digital.htm>>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.

³¹⁹ 5 anos depois: um balanço das políticas públicas de internet no Brasil. Disponible en: <<https://www.internetlab.org.br/pt/especial/5-anos-depois-um-balanco-das-politicas-publicas-de-internet-no-brasil/>>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.

³²⁰ INTERVOZES. Marco Civil da Internet – Violações ao direito de acesso universal previsto em lei, 2018. Disponible en: <<http://intervozes.org.br/arquivos/interliv012mci2018.pdf>>. Fecha de acceso: 14 de febrero de 2020.



- ducción sistemática de conocimientos sobre la interfaz entre la primera infancia y los medios de comunicación, como forma de orientar a los diferentes sectores de la sociedad sobre el tema y para que sirvan de ayuda a legisladores y gestores públicos en sus decisiones.
6. Fomentar, en los grupos de radiodifusión y las corporaciones de internet, la formulación y la implementación de medidas de protección y promoción de los derechos de niñas y niños, incluyendo a las de la primera infancia, tomando como referencia buenas prácticas autorregulatorias y de responsabilidad social corporativa identificadas por la comunidad internacional. Al mismo tiempo, se deben establecer instrumentos de monitoreo y evaluación de la eficacia de los mecanismos desarrollados por el sector privado.
 7. Crear y fortalecer líneas de financiamiento para apoyar la producción de contenidos brasileños de calidad, en los diferentes canales y plataformas de medios de comunicación, dirigidos al público infantil, priorizando aspectos relacionados con la pluralidad y la diversidad de representaciones de la infancia.
 8. Garantizarles a las niñas y niños en situación de discapacidad oportunidades equitativas de interacción con los diversos contenidos y plataformas de medios, por medio de la efectiva adopción de los recursos de accesibilidad comunicacional y digital disponibles hoy en día.
 9. Fomentar la adopción del modelo de régimen público para la prestación del servicio de conexión a internet, el cual debe garantizar el acceso de banda ancha fija en todas las escuelas públicas y ofrecer un modelo de plan básico —con un precio, velocidad, franquicia y calidad adecuados—, para que la construcción de redes, por medio de recursos públicos, represente la efectiva ampliación del acceso de todas las personas.
 10. Instar a los órganos competentes del Gobierno Federal, del Poder Judicial y del Ministerio Público para que hagan valer la legislación vigente sobre los diferentes aspectos de la *agenda infancia y comunicación*, en lo que se refiere tanto a la promoción como a la protección de derechos.
 11. Articular con el Congreso Nacional, la adecuación de la legislación vigente sobre los diferentes aspectos de la *agenda infancia y comunicación*, con foco tanto en los medios de comunicación tradicionales como en las nuevas tecnologías, siempre desde una perspectiva de promoción y protección de derechos.
 12. Con la referencia de los principios democráticos establecidos a instancias de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos especializadas en el tema de la libertad de expresión, fomentar la creación, en Brasil, de un órgano regulador independiente para el sector de las comunicaciones, cuyas atribuciones también abarquen los diversos aspectos de la interfaz *medios de comunicación e infancia*.



Prevención de accidentes en la primera infancia

1. Análisis de la situación

Durante las últimas décadas, Brasil hizo una significativa inversión en el tratamiento de enfermedades y en la reducción de la mortalidad infantil, con acciones fundamentales de mejora de la calidad de vida de las familias y, específicamente, la de las niñas y niños. Los resultados son palpables. Sin embargo, hay un área que, aunque ya está recibiendo una incipiente atención, aún es precaria: la prevención de accidentes desde el primer día de vida del bebé, los cuales pueden llegar a ser letales o causar lesiones irreversibles. Por este motivo se puede decir que, si no se concede prioridad a la prevención de accidentes, se puede perder una gran parte de la inversión en la salud y en el bienestar de las niñas y niños. Diversos estudios estadounidenses demuestran que el 90 % de los accidentes son evitables.

Las lesiones no intencionales (LNI), popularmente conocidas como accidentes y que en el área médica son denominadas traumas, son uno de los mayores males para la primera infancia en Brasil. Los accidentes son la primera causa de muerte en la franja etaria de 0 a 14 años en Brasil. El siguiente dato destaca la dimensión del problema: en 2015, en Brasil, las LNI (por accidentes en medios de transporte, ahogamientos, quemaduras, caídas, asfixias e intoxicaciones) causaron más muertes de niñas y niños mayores de un año que la suma de las provocadas por las principales enfermedades: enfermedades infecciosas, respiratorias y neoplasias. En ese mismo año de 2015, el 75 % de las 830 muertes de niñas y niños menores de un año por LNI se produjeron por asfixia, un 13 % por accidentes en medios de transporte y un 4 % por caídas³²¹. Entre los años de 2007 y 2017, más de 25 500 niños y niñas víctimas de accidentes murieron antes de cumplir seis años de edad. Entre las principales causas se encuentran los accidentes de tránsito —peato-

nes, pasajeros de vehículos y ciclistas—, los ahogamientos, las sofocaciones, las quemaduras, las caídas y las intoxicaciones³²². De acuerdo con el Ministerio de Salud, la segunda causa externa de muerte de menores de un año, en 2017, fueron las agresiones, mientras que la tercera fueron los accidentes de transporte (terrestres y acuáticos). En el caso de las niñas y niños de 1 a 4 años, la segunda causa fueron los accidentes de transporte y la tercera, las agresiones³²³. La violencia doméstica es una de las más frecuentes y graves. En 2017, según datos de Datasus³²⁴, 6143 niñas y niños menores de 1 año fueron víctimas de esa violencia, mientras que 4092 lo fueron de negligencias y abandono; y otros 1758 sufrieron violencia física. Entre las niñas y niños de 1 a 4 años, el número de casos referidos llegó a 12 728, de los que 7581 correspondían a negligencias y abandono; 2950 a violencia física; 3042 a violencia sexual; y 1784 a violencia psicológica/moral. Las negligencias y los abandonos disminuyen con el aumento de la edad, aunque lo que sí aumenta es la violencia sexual.

La Política Nacional de Reducción de la Morbimortalidad por Accidentes y Violencias³²⁵ subraya que las causas externas —accidentes y violencias— son las responsables del mayor número de años de vida potencialmente perdidos (AVPP). Entre 1981 y 1991, el indicador AVPP por causas externas aumentó un 30 % en el país, mientras que para las causas naturales, los números están disminuyendo.

Más que una consecuencia de fatalidades o tragedias del destino, los accidentes obedecen a múltiples causas. Cuestiones relacionadas con la vivienda, con la falta de espacios de esparcimiento y con la precariedad de nuestros sistemas de salud y de educación representan factores decisivos en los altos índices de accidentes. Este conjunto letal ocurre con mayor

³²¹ Disponible en: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/cbt10uf.def>>.

³²² Ministerio de Salud, Datasus.

³²³ Fuente: MS/SVS/DANTPS: Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM).

³²⁴ Disponible en: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinannet/cnv/violebr.def>>.

³²⁵ *Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências* (BRASIL, 2001, p. 4).

frecuencia en la población de baja renta, tal y como constató el *Informe Mundial sobre Prevención de las Lesiones en los Niños*³²⁶, lanzado en diciembre de 2008 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef).

De acuerdo con dicha publicación, el 95 % de las casi 850 000 muertes por accidente de niñas y niños en el mundo tienen lugar en países en desarrollo. Asimismo, el informe también indica que las niñas y niños de comunidades pobres son más vulnerables. Ellos están más expuestos a entornos más peligrosos —viven en casas con un mayor riesgo de incendio, con ventanas sin protección, sin barandillas y con escaleras poco seguras, que, además, están en lugares con un tránsito intenso—. Por lo general, esas niñas y niños no disfrutaban ni de espacio ni de instalaciones para jugar con seguridad. Esta misma situación es aplicable a la realidad brasileña.

Otro hecho que llama la atención es el alto número de internaciones en los hospitales públicos. En 2017, hubo 33 244 internaciones por accidente de niñas y niños de 0 a 4 años en todo Brasil³²⁷. Se estima que esos datos representan cerca del 70 % del total de internaciones, ya que solo se refieren a las internaciones en hospitales públicos y con convenios con el SUS, por lo que no se contabilizan las internaciones particulares ni las que cubrieron los planes de salud. Las mayores incidencias correspondieron a los traumas más comunes en el ambiente doméstico, como caídas y quemaduras, que representaron, respectivamente, la primera y la segunda causa de hospitalizaciones para esa franja etaria. 375 niñas y niños víctimas de traumas son internadas diariamente en Brasil.

Cada niña y cada niño que sufre un trauma a tan tierna edad se ven apartados de los juegos, de la escuela, de la convivencia familiar y con los amigos, lo que puede dejarles secuelas y causar un devastador coste personal, familiar y

para la sociedad. Muchos padres se separan o pierden su empleo. Los hermanos de las niñas y niños traumatizados sufren déficits cognitivos y de aprendizaje, además de las inevitables consecuencias emocionales. Al contrario de la reducción de la morbimortalidad por politraumatismos que se registró en el mundo durante los últimos 40 años, esto no sucedió en ningún lugar, en el caso de las niñas y niños.

Las causas externas son la principal causa de fallecimiento de niñas, niños y adolescentes de 1 a 14 años en Brasil. El número aproximado de fallecimientos anuales en esa franja etaria, asciende a 5000 en Brasil, mientras que la cifra de internaciones anuales es de 125 000, lo que significa una tasa de hospitalización de 261 por cada 100 000 habitantes y una cifra de internaciones diarias de niñas y niños de aproximadamente 375.

A pesar de que el aumento de la violencia sea evidente, los datos oficiales muestran que, en la franja etaria de 0 a 14 años, las principales causas de fallecimiento (79 %) son los accidentes y no la violencia. Esto mismo ocurre con las hospitalizaciones: el 89 % de las mismas se debe a accidentes y tan solo un 4 % a la violencia.

Por todos los motivos expuestos, lo mejor es invertir en prevención, al igual que si se trata de una vacuna, en vez de hacerlo de forma semejante a como se hizo con los traumas en adultos, capacitación de muchas personas (no se trata de que esto tampoco sea necesario), esfuerzos para la superación de su inseguridad, organización de sistemas eficientes para el tratamiento de traumas capaces de atender dignamente a las niñas y niños traumatizadas, construcción de costosas estructuras para satisfacer la demanda y creación de un lenguaje común para los profesionales y las estructuras relativas a la niña y al niño. Es mucho más barato, simple, eficiente y les ahorra tanto a la sociedad como a las personas las consecuencias absolutamente tristes, desafiantes y devastadoras. Con su actuación desde 2001, la ONG Criança Segura – Safe Kids Brasil redujo en un 40 % la mortalidad de niñas y niños brasileños. Esto significa 6000 vidas de niñas y niños salvadas todos los años.

³²⁶ *World Report on Child Injury Prevention*, desarrollado por la Organización Mundial de la Salud y por Unicef. Disponible en: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/child/injury/world_report/en/index.html>.

³²⁷ Datasus, 2017.

A pesar de que la información oficial del Ministerio de Salud sobre la mortalidad y las hospitalizaciones sea bastante fidedigna, no se tienen datos detallados sobre los eventos y productos que puedan haber causado directamente los accidentes, así como tampoco un análisis socioeconómico-educacional relativo a dichos datos y a la gravedad de los pacientes pediátricos³²⁸.

Una alianza de la ONG Criança Segura con la Universidad Federal de São Paulo, con Proteste y con la Sociedad Brasileña de Pediatría creó un cuestionario para ser utilizado como base de datos nacional. En la prueba piloto, realizada en cinco hospitales de la ciudad de São Paulo, durante un período de observación de 8 horas diarias durante 4 meses, se atendió a 916 niñas y niños de menos de 14 años víctimas de accidentes no intencionales, de los que 77 (8,5 % de la muestra) presentaban cuadros de gravedad.

Las conclusiones de esa prueba muestran que:

1. La mayoría de las niñas, niños y adolescentes accidentados reside en áreas de la periferia de São Paulo, la capital del estado del mismo nombre. Son de sexo masculino y su media de edad es de 6,4 años. Una gran parte de los traumatismos ocurre dentro de la propia casa, aunque también son frecuentes los accidentes en la escuela, en el jardín de infancia y en la calle. Los accidentados estaban acompañados, principalmente por otra niña o niño, por amigos de la escuela o por la madre, mientras que un 18 % estaba solo en el momento del accidente. Aproximadamente tres de cada diez niñas, niños o adolescentes accidentados ya habían sufrido otro accidente anteriormente.
2. El perfil de los responsables indica que son de sexo femenino, con edades entre 26 y 44 años, con estudios de enseñanza secundaria y renta familiar de hasta tres salarios mínimos.
3. Se observaron criterios de gravedad en un 8,5 % de la casuística.
4. En el análisis univariado, se detectó que la gravedad estaba asociada a los siguientes factores: edad de la niña y el niño ($p < 0,001$); edad del responsable entre 18 y 25 años ($p < 0,001$); caída ($p < 0,001$); accidente deportivo ($p < 0,001$); cuerpo extraño ($p = 0,043$); atropellamiento ($p = 0,006$); herida penetrante/corte profundo ($p = 0,018$); envenenamiento ($p = 0,005$); responsable de sexo masculino ($p < 0,001$); nivel de escolaridad de la niña o el niño ($p < 0,001$); y vivienda en áreas centrales ($p = 0,003$). A su vez, en el análisis multivariado, se mantuvieron: caída ($p = 0,001$); accidente deportivo ($p = 0,045$); atropellamiento ($p = 0,006$); estudiantes de enseñanza primaria ($p = 0,015$); y responsable de sexo masculino ($p = 0,007$).
5. El 59,8 % de los entrevistados creen que hubiera sido posible prevenir los accidentes acaecidos. Ciertas medidas simples de prevención hubieran podido evitar la mayoría de los accidentes relatados en la casuística. Además, se observó que los responsables hacían poco uso de dispositivos de seguridad. Estos descubrimientos refuerzan la necesidad de campañas de esclarecimiento sobre la prevención de accidentes.

Considerar exclusivamente los factores socioeconómicos sería reduccionista. Asimismo, un buen camino para comprender las razones por las que las niñas y niños, principalmente los de menos de seis años, corren mayor riesgo de sufrir accidentes es el de conocer las particularidades del desarrollo infantil. A lo largo de los primeros años de vida, la niña o el niño pasan por diversas fases, con características, referencias y necesidades diferentes a las de los adultos. Con el paso del tiempo, los pequeños comienzan a desarrollar sus habilidades motoras, cognitivas y sensoriales. De cualquier forma, mientras que este proceso no se completa, las niñas y los niños son vulnerables a una serie de peligros, por lo que es necesario que se les preste especial cuidado y atención.

En el informe mencionado de la OMS, se des-

³²⁸ ABIB, Simone de Campos Vieira, et al. *Unintentional pediatric injuries in São Paulo. How often is it severe?* Acta Cir. Bras., São Paulo, v. 32, n. 7, p. 587-598, July 2017. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-86502017000700587&lng=en&nrm=iso> y en <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8650201700070000010>. Fecha de acceso: 28 de enero de 2020.

tacan los siguientes factores de aumento de la vulnerabilidad de las niñas y niños:

- (a) ellos viven en un mundo construido para los adultos y son tratados como miniaturas de ellos;
- (b) existe una fuerte asociación entre las lesiones y la edad de la niña y el niño;
- (c) la forma como ellos interactúan con el mundo;
- (d) realizan actividades que no están acordes con su etapa de desarrollo;
- (e) la reproducción de las estrategias de prevención elaboradas para los adultos;
- (f) la poca calidad, la indisponibilidad y la poca accesibilidad de los servicios médicos.

Cabe recordar que, de acuerdo con especialistas, las niñas y los niños solo empiezan a tener noción de lo que es peligroso a partir de los siete años de edad.

También hay otros agentes causantes a los que hay que prestar atención, por ejemplo: (a) la curiosidad natural y esencial para los nuevos descubrimientos; (b) el uso de la boca como sentido del tacto durante la fase oral; (c) la habilidad limitada para reaccionar en situaciones de peligro; (d) la falta de capacidad para distinguir la realidad de la fantasía en ciertas situaciones de juego; y (e) la tendencia natural de imitar al adulto, quien realiza actos más complejos para los que tiene más experiencia y habilidad.

A este escenario hay que sumarle una piel más fina, una mayor proximidad entre los órganos y una menor superficie corporal y cantidad de tejido adiposo. Cuando se ven sometidos a la acción de fuerzas externas, el impacto que sufren en una determinada área corporal es más intenso, lo que favorece que ocurran múltiples lesiones. *La cabeza del feto, a los 2 meses de vida intrauterina, representa proporcionalmente el 50 % del cuerpo; en el recién nacido supone el 25 % y*

*durante la fase adulta, un 10 %*³²⁹. Debido a ese motivo, las niñas y niños tienen mayor probabilidad, por ejemplo, de caerse o de ahogarse.

De acuerdo con el documento de la OMS, la prevención de accidentes está relacionada con otros aspectos de la salud de la niña o el niño. Por ello, trabajar en esas causas es esencial para reducir la morbilidad de las niñas y niños y lograr mejorar su bienestar.

El mundo presenció, durante los últimos 30 años, la *revolución de la supervivencia infantil*, con una disminución de la mortalidad infantil desde el 75 % a menos de un 20 %. Esto se debe a los programas de mejora de la salud de la niña y el niño. En este momento, de lo que es necesario ocuparse es de los perjuicios causados por los traumas en las niñas, en los niños y en la sociedad. Además, a pesar de que aún son necesarios muchos estudios, ya se cuenta con muchos datos que son suficientes para guiar las acciones imprescindibles para disminuir la morbilidad de las niñas y niños con traumas. Cada niña o niño fallecido o con secuelas representa un enorme coste para la economía de un país. En las comunidades muy pobres, impresiona el número de personas improductivas a causa de las secuelas que dependen de otro adulto para (sobre)vivir, y que suponen un gran desembolso tanto para la familia como para el gobierno, por no hablar de todo el incalculable daño emocional.

Poner en práctica las medidas de prevención minimiza los costos para el sistema de salud, mejora la efectividad de las futuras acciones y, lo más importante, protege a las niñas y niños.

Al analizar los alarmantes datos de accidentes durante la infancia, es preciso afrontar el dilema de la consolidación de la cultura de denegación de la libertad de las niñas y niños para jugar al aire libre en la naturaleza y para explorar los ambientes. El esfuerzo de las políticas y de los programas debe encaminarse a la inversión en me-

³²⁹ LOWREY, G. H. *Growth and Development of Children*. 7ª edição, Chicago, Londonac: Year Book Medical Publishers, 1978, apud Ministério da Saúde. *Saúde da Criança: Acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil*. Série: Cadernos de Atividades Básicas, nº 11, Brasília (DF), 2002. Disponible en: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/crescimento_desenvolvimento.pdf>. Fecha de acceso: 5 de mayo de 2020.

jas arquitectónicas que minimicen los riesgos y las consecuencias de los posibles accidentes.

2. Directrices

Las decisiones y acciones para prevenir accidentes en la primera infancia deben regirse por los principios y por las directrices de este Plan relativas a la mirada que propone a las niñas y niños. Es necesario tenerlas muy presentes de forma concreta en sus realidades de vida. Se han de contemplar las singularidades de cada fase del desarrollo infantil y las condiciones económicas y sociales de las familias o de los responsables. Las niñas y niños más vulnerables socialmente son las que deberán representar la principal prioridad de la atención y de los recursos.

Las diferentes acciones que pretendan evitar accidentes en la primera infancia tienen que estar en consonancia con los principios y las acciones de promoción de la salud³³⁰, con el concepto de escuela promotora de salud, así como con la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual establece:

Art. 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Art. 24.

[...]

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

[...]

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

Por su parte, el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA) refuerza la importancia de iniciativas en este sentido: *El niño y el adolescente tienen derecho a la protección de su vida y de su salud, mediante la ejecución de políticas sociales públicas que permitan el nacimiento y desarrollo sano y armonioso, en condiciones dignas de existencia* (art. 7.º).

El Marco Legal de la Primera Infancia (Ley n.º 13257/2016), en su art. 14, que se ocupa de las políticas y de los programas gubernamentales de apoyo a las familias, determina que se proporcione orientación y formación a las gestantes y familias con niñas y niños en la primera infancia, sobre la prevención de accidentes y la educación sin el uso de castigos físicos, en los términos de la Ley n.º 3010/2014 (Ley Niño Bernardo). Tanto los procesos educativos como la información representan factores que disminuyen los accidentes tanto domésticos como fuera de casa, los gestos violentos que hacen daño y causan heridas y fracturas en los bebés, las niñas y los niños pequeños. Los programas de visitas domiciliarias también juegan un importante papel en la detección de situaciones y de riesgos para la seguridad de las niñas y niños, así como en la orientación a los padres y cuidadores para que organicen los espacios de forma que las niñas y niños no corran riesgos de accidente.

Las acciones para la prevención de los atropellamientos, los ahogamientos u otras lesiones de niñas y niños de corta edad no implican coartar su libertad, sino que son condiciones importantes para garantizar que ellas y ellos se desarrollen plenamente, descubran el mundo y construyan sus historias con seguridad y protección, en un ambiente lúdico y adecuado a sus necesidades de exploración.

³³⁰ Carta de Ottawa (1986), aprobada por la Primera Conferencia Internacional para la Promoción de la Salud, realizada en Ottawa, Canadá, el 21 de noviembre de 1986.

3. Objetivos y metas

Las acciones a ser desarrolladas para evitar accidentes en la primera infancia deben tener lugar en los diferentes ámbitos de atención a la niña y al niño que se refieren en este Plan, además de que han de estar articuladas con sus respectivos objetivos y metas.

3.1. En el área de la salud

La prevención de accidentes en la primera infancia se debe adoptar como un tema de salud pública. En ese contexto, es necesario:

1. Orientar y sensibilizar a los padres y a los responsables de niñas y niños sobre la prevención de accidentes, desde el inicio de la gestación, para lo que se deberán emplear diversos medios, como campañas de televisión, folletos, listas de verificación de seguridad, carteles y reuniones en centros de salud, en los establecimientos de educación infantil y en las escuelas.
2. Incentivar la asociación, por medio de la Libreta del Niño, de la prevención de accidentes con el seguimiento de su crecimiento y desarrollo. La prevención representa una vacuna contra la principal causa de muerte de niñas y niños. Es importante destacar que la Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño (PNAISC) también propone la organización de acciones de prevención y cuidado de la seguridad de la niña y el niño, e incluso incluyen referencias a las orientaciones que figuran en la Libreta del Niño, un importante instrumento para la promoción de la salud, el crecimiento y el desarrollo integral de las niñas y niños.
3. Reforzar la temática de la prevención de accidentes en la calificación y sensibilización de los equipos tanto de atención básica como en los de salud de la familia, para la realización de visitas domiciliarias ya desde la primera semana de vida, con listas de verificación de la seguridad en la casa y folletos de orientación. El asunto debe formar parte de la rutina de los programas de visitas domiciliarias.
4. Realizar campañas educativas, informativas y de comunicación dirigidas a la población, en las que se aborde la importancia, para una infancia saludable, de la prevención de accidentes, con foco en las particularidades del desarrollo físico y psicológico infantil, durante el que es más probable que la niña o el niño sufran lesiones no intencionales.
5. Promover la creación y el cumplimiento de una legislación enfocada en la prevención de las intoxicaciones causadas por la ingestión accidental de medicamentos y productos de limpieza, como, por ejemplo, la obligación de los tapones de seguridad o la prohibición de imágenes en los embalajes que puedan llamar la atención de las niñas y niños.
6. Garantizar la correcta y obligatoria notificación de las hospitalizaciones por causas externas de niñas y niños de cero a seis años, para que se puedan identificar los principales agentes causantes de esa morbilidad, de modo que sirva de base para la toma de decisiones de políticas públicas.
7. Promover cursos básicos de primeros auxilios para profesionales (de jardines de infancia, de escuelas, de CRAS, etc.) y para familiares, para que sean capaces de proporcionar los primeros cuidados adecuados en caso de accidente, hasta que la niña o el niño puedan ser atendidos en el servicio de salud adecuado, tal y como determina la Ley n.º 13722/2018331.

3.2. En el área de la educación infantil

La ampliación de la oferta de educación infantil también es una importante estrategia para disminuir la probabilidad de que niñas y niños de hasta seis años sufran lesiones no inten-

³³¹ Ley n.º 13722/2018, mediante la que se vuelve obligatoria la capacitación de profesores y de empleados de centros de educación básica tanto públicos como privados, así como de establecimientos de recreación infantil, sobre nociones básicas de primeros auxilios.

cionales, pues se evitaría, por ejemplo, que se vieran expuestos a los cuidados de otras niñas y niños, como sus hermanos mayores, en ambientes vulnerables. Desde esta perspectiva y en consonancia con los principios de escuelas promotoras de salud, es necesario:

1. Poner énfasis para que los estándares de construcción, infraestructura y funcionamiento de los espacios físicos públicos y privados para el atendimento de niños se adecúen a la etapa y al proceso de desarrollo psicomotor, así como a la vulnerabilidad de sus usuarios a las lesiones no intencionales, de modo que no provoquen accidentes.
2. Estimular la inclusión de la temática de prevención de accidentes en la infancia en las directrices curriculares nacionales y en las propuestas pedagógicas de los establecimientos de educación infantil, con una visión interdisciplinaria y con foco en la formación de una cultura de prevención de los accidentes que contemple los aspectos físicos, emocionales, afectivos, cognitivos y sociales de la niña y el niño, así como el papel de la familia.
3. Incorporar las temáticas de la prevención de accidentes y los primeros auxilios en el currículo del curso de pedagogía y en la formación de empleados de los centros de educación infantil, con el fin de que se puedan trabajar de forma interdisciplinaria en la práctica pedagógica. El contenido debe contemplar las singularidades de cada fase del desarrollo infantil, así como los componentes económicos y sociales de vulnerabilidad a los accidentes durante la primera infancia.
4. Llevar a efecto la educación en el tránsito en la educación infantil y en los cursos de formación inicial y continuada de profesores, de acuerdo con el Código de Tránsito Brasileño³³², de forma estable y no puntual. Es esencial que esta incorporación multidisciplinaria en el currículo escolar se construya de forma conjunta entre los educandos y los educadores, con vinculación a los valores humanos, a la ciudadanía y a los aspectos del desarrollo psicológico de la niña y del

niño y de su realidad socioambiental.

3.3. En el ámbito de la familia y de la comunidad

Las acciones de soporte previstas en este Plan para que las familias cumplan sus funciones primordiales de cuidado, socialización y educación contribuirán a la prevención de accidentes en la primera infancia.

Para evitar ahogamientos:

1. Los pozos artesianos, los aljibes, los tanques de agua y otros depósitos de agua deben estar siempre cerrados.
2. Los baldes y los barreños con agua deben estar fuera del alcance de niñas y niños.
3. Las piscinas deben estar rodeadas de vallas de, al menos, 1,2 m de altura.
4. Los sumideros de las piscinas deben ser antisucción.
5. Las niñas y los niños no deben permanecer en piscinas, en el mar, en ríos, en lagos y lugares semejantes sin la compañía de un responsable.

Para evitar quemaduras:

1. Los cableados y los cables siempre deben estar situados en lugares altos; nunca los deje pelados.
2. La comida y los líquidos calientes deben estar fuera del alcance de niñas y niños.
3. Antes del baño, se debe comprobar con la mano la temperatura del agua en toda la bañera. Coloque primero agua fría y después ajuste la temperatura con agua caliente.
4. Fósforos, encendedores y recipientes con alcohol o con otros productos inflamables deben estar guardados en armarios cerrados,

³³² Código de Tránsito Brasileiro.

fuera del alcance de niñas y niños.

5. Se debe mantener a las niñas y niños lejos de velas, parrillas, hogueras y fogones de cocina.
6. Se deben proteger todos los enchufes.
7. Debe haber un plan de emergencia en caso de incendio.
8. Nunca se debe dejar solos a una niña o niño pequeños en la cocina. Cuando el adulto esté cocinando, no deje los mangos de las cacerolas sobresaliendo por fuera del fogón de cocina.
9. No se deben usar manteles con faldones largos. Eso evita que las niñas y niños tiren del mantel, lo que previene los accidentes por quemaduras con líquidos y alimentos calientes.
10. Cuando se vuele una cometa, el lugar tiene que ser seguro y estar lejos de postes y cables eléctricos.
11. Es necesario evitar juegos y globos con artefactos pirotécnicos en las tradicionales fiestas del mes de junio, pues pueden causar quemaduras, ceguera, amputaciones y otras consecuencias graves.

Para evitar caídas:

1. Son necesarias puertas de seguridad en las escaleras (tanto arriba como abajo);
2. Son necesarias redes de protección en ventanas, terrazas y altillos;
3. Las camas, los armarios y los otros muebles deben estar lejos de las ventanas;
4. Los depósitos de agua deben fijarse;
5. No se deben usar andadores;
6. Solo se deben adquirir columpios que respeten las normas técnicas de seguridad, de acuerdo con la edad de las niñas y niños.

Para evitar asfixias:

1. Las cunas deben estar certificadas de acuerdo con las normas de seguridad del Inmetro.
2. Se deben sacar del interior de las cunas, los cojines, los muñecos de peluche y los demás objetos que puedan tapan las vías aéreas de la niña o el niño.
3. Los juguetes de las niñas y niños se deben escoger de acuerdo con la franja etaria indicada por el fabricante.
4. Se deben descartar los juguetes rotos o con piezas sueltas.
5. Cuando las niñas y niños se están alimentando, siempre deben permanecer bajo la supervisión de un adulto responsable.

3.4. En el área de la atención a las niñas y niños en situación especial: acogimiento institucional, familia de acogida y adopción

1. Garantizar que, en los parámetros de calidad y monitoreo de los servicios de acogimiento institucional, se contemple tanto la adaptación de los espacios físicos como la adopción de prácticas y cuidados acordes con el desarrollo psicomotriz de las niñas y niños. Esta medida tiene como objetivo disminuir los riesgos de accidentes, con respeto a la necesidad de la niña o el niño de explorar para un crecimiento integral.
2. Incorporar los temas de la prevención de accidentes y los primeros auxilios en los cursos de formación y de educación continuada de directivos, coordinadores, de equipos técnicos, de educadores y de auxiliares que actúan en instituciones de acogimiento y en los programas de familias de acogida.

3.5. En el área de los juegos

1. Establecer estándares de seguridad para los espacios físicos y el equipamiento desti-

nados a los juegos de las niñas y niños de hasta seis años, con respeto a las singularidades de su desarrollo físico y psicomotriz, con el fin de que sean adecuados para las actividades lúdicas y las vulnerabilidades a accidentes de cada franja etaria, especialmente a las caídas.

2. Fomentar la adquisición y el mantenimiento de juguetes con estándares de seguridad acordes con la edad de la niña y el niño, en los centros de educación infantil, en las ludotecas y en otros espacios relacionados.
3. Estimular la construcción y el mantenimiento de los espacios de recreación de acuerdo con las normas de seguridad, así como la creación o la ampliación de oportunidades de esparcimiento, en conformidad con el art. 71 del Estatuto del Niño y el Adolescente.
4. Fomentar la reducción de impuestos para la fabricación y comercialización de equipos de seguridad que pretendan la prevención de accidentes, entre otros: redes de protección para ventanas y terrazas, dispositivos de corriente residual (por ejemplo, disyuntores diferenciales DR) o sistemas de retención infantil para vehículos.
5. Promulgar normas de seguridad para las piscinas residenciales, de clubes, de escuelas y de otras áreas públicas y privadas. Entre las medidas de seguridad se debe incluir la existencia de una cerca con una altura mínima de 1,5 m, de puertas con candados o cerrojos de seguridad que dificulten el acceso sin supervisión de niñas y niños. Determinar la presencia de salvavidas en dichas áreas, de acuerdo con el número de usuarios.
6. Incluir la prevención de accidentes en la primera infancia como tema obligatorio en los cursos de grado de aquellas áreas que forman a profesionales que creen, organicen y administren espacios a los que acuden niñas y niños (arquitectura, urbanismo, ingeniería de tránsito, diseño de interiores, ingeniería ambiental, etc.).

3.6. En el contexto del medio ambiente y de los espacios de la niña y el niño

1. Promover la adopción de normas de seguridad en todos los espacios públicos y privados en los que las niñas y niños viven y a los que acuden.
2. Actualizar permanentemente la legislación y poner en práctica medidas que garanticen el cumplimiento de las determinaciones legales referentes a la seguridad de la niña y el niño en el transporte de vehículos a motor, tanto particulares como públicos, con especial atención a los de transporte escolar, como, por ejemplo, el uso de sistemas de retención infantil —butacas, sillas o asientos elevadores—.
3. Establecer normas de seguridad para la prevención de accidentes con niñas y niños, las cuales se deberán cumplir en la construcción de residencias unifamiliares, de conjuntos residenciales, de centros de educación infantil y de otros espacios públicos a los que acuden niñas y niños. Además de las que ya están vigentes, se deberán promulgar nuevas normas para reducir, lo máximo posible, los riesgos de accidentes en la primera infancia.

3.7. En el área del tránsito

1. Fomentar la reducción de impuestos para la fabricación y la comercialización de equipos que garanticen la seguridad de la niña y el niño en el tránsito, como por ejemplo, sistemas de retención infantil —butacas, sillas o asientos elevadores—.
2. Intensificar la fiscalización por parte de los agentes de tránsito, del cumplimiento del uso de dispositivos de transporte seguro de niñas y niños.
3. Capacitar a los agentes de tránsito para que desarrollen su habilidad para comunicarse con las niñas y niños al proporcionarles orientaciones de cómo circular con seguridad en el tránsito.

La niña y el niño y la cultura



1. La cultura como vector de evolución de la sociedad

Es de la cultura de lo que depende el avance de la sociedad a cotas superiores de civilización, en las que coseche los frutos del cultivo de las expresiones que impulsaron a la humanidad a lo largo de la historia. Ella constituye el más poderoso elemento de cohesión social, de creación de identidad y de vínculos, de mejora de los índices de calidad de vida, de conexión entre la ancestralidad y la contemporaneidad y de transmisión de los elementos evolutivos de una sociedad.

La cultura es esencial para el desarrollo de la capacidad crítica, del discernimiento, de la escucha atenta, de la expresividad y de la creatividad artística, de la sensibilidad, de la salud y de la capacidad de resiliencia individual y colectiva. Además representa un potente recurso de la expresividad afectiva y emocional durante los primeros años de vida.

Ella desempeña un papel único e insustituible en la conexión y en la cohesión de las políticas intersectoriales que pretenden articular, sin jerarquías, los derechos de la niña y el niño a partir de una visión holística.

En situaciones postraumáticas, fruto de conflictos bélicos, de accidentes, de pobreza extrema, de dramas cotidianos o de catástrofes naturales, la cultura —en sus diferentes manifestaciones— se revela eficaz para expresar lo que no puede decirse mediante los canales habituales de comunicación. La expresión artística viene mostrándose como un instrumento de resiliencia.

2. La primera infancia como vector de la vanguardia cultural

La niña o el niño no son solo un ser en desarrollo: son la vanguardia de la evolución de la

humanidad. Diversas investigaciones en diferentes campos —incluso aquellas más actuales en el campo de la epigenética— vienen demostrando la importancia de vivir en un ambiente físico, cultural, científico, afectivo y artístico durante la primera infancia, que despierte y active una rica interacción de la niña y el niño con las nuevas posibilidades contemplativas, expresivas, creativas e inventivas del medio, de modo que, en dicha interacción, los potenciales genéticos se desarrollen. Entre las raíces más profundas de las antiguas culturas y de la contemporaneidad, la primera infancia se erige como el principal medio de conexión entre el pasado y lo que está por venir, para la transmisión de los nuevos brotes culturales.

Para que el tesoro antropológico de la cultura sea preservado, al igual que las lenguas vivas en vías de extinción, es necesario transmitirlo durante la primera infancia. Mientras que muchas especies animales ya nacen con una gran madurez del sistema nervioso, lo que, entre otras cosas, les permite caminar pocas horas después de su nacimiento, el ser humano nace con una inmadurez que hace que sea mucho más interdependiente de su entorno cultural y relacional. La interacción cultural y ambiental permite que la niña y el niño tengan acceso e interactúen de forma compleja con sus memorias genéticas durante sus primeros años de vida. La interacción despierta ciertas memorias que, a su vez, se modifican mediante la propia interacción.

El potencial creativo, inventivo y de inteligencia, así como la plenitud del desarrollo integral de los seres humanos en sus aspectos físico, afectivo, cognitivo, lingüístico y psicosocial, dependen del ambiente cultural en el que interactuaron durante sus primeros años de vida.

Es durante la primera infancia cuando se constituyen las fuerzas emancipadoras de lo que denominamos inteligencia: desafiar a la naturaleza y convivir con ella, inventar y desarrollar infinitas formas de lenguaje, de comunicación y de expresión, relacionarse con los otros, vivir en sociedad, adaptarse al entorno y ser capaz de modificarlo, resolver problemas, imaginar, concebir y seguir el destino que cada uno cree para sí mismo. También es durante la primera infancia —ese momento de dependencia vital,

de cuidados y de protección— cuando se estructuran los vínculos primordiales de la sociedad. La preservación del espíritu de exploración, de creatividad y de inventiva de la primera infancia es una responsabilidad adulta que la familia —en su calidad de entorno cuidador primordial de la niña y del niño—, la comunidad, la sociedad y el Estado, en todas sus esferas institucionales, deben considerar prioritaria.

3. Lectura y escritura: el futuro está en el origen

En una amplia visión semiótica, la cultura es el complejo espacio de creación de signos y de invención de códigos como modos y medios interactivos de comunicación. Podemos situar el origen de la escritura cuneiforme en una civilización antigua, aunque lo sorprendente es que podríamos situar el origen de ese lenguaje en la primera infancia de aquella civilización.

Con los actuales conocimientos lingüísticos, no sería absurdo imaginar el origen de los múltiples lenguajes en la interacción de una niña o niño recién nacido —entre otros muchos— en una antigua civilización, mamando del pecho de la madre. Ambos, madre y bebé, interactuando en un ambiente de sentimientos, de amor compartido. El recién nacido gira su cabeza para mirar hacia la vía láctea y balbucea sonidos a la vez que su dedo hace las primeras constelaciones sinápticas y pictográficas entre las estrellas, emite los primeros sonidos e intentos de comunicación, a los que la madre corresponde y responde, al mismo tiempo que intenta comprenderlos. Es de este modo como se va esbozando una escritura.

El habla y el registro, la literatura y la poesía, la pintura y la escultura, el canto y la música, los lenguajes de señas y los corporales, así como los gestos y la danza, los lenguajes de máscaras y los juegos, los cuales congregan otros lenguajes, como el teatro o las artes, los cuales, en un último análisis, no existirían sin la interac-

ción primordial de los gestos de los primeros años de vida. Incluso antes de nacer, ya somos bañados en lenguaje, ya nos hablan y nos referencian. Las niñas y niños se adentran en el mundo y lo conocen inmersos en un inmenso flujo simbólico. La cultura escrita es un modo específico de expresar la cultura, al que denominamos lenguaje escrito. Las niñas y niños se interesan, son curiosos y tienen necesidad de acceder a este bien cultural. Es por esto por lo que se le define como un derecho de ellos.

Si lo que pretendemos es una sociedad en la que las personas se expresen con un vocabulario más rico, capaz de desvelar las conexiones entre las formas geométricas internas y las externas, en la que tengan un medio más amplio de conectar pensamientos y entender la alteridad y una capacidad intrínseca de renovar las artes y, por último, de situar a la estética como un medio solidario de promover la humanidad, es imprescindible preservar los espacios de acceso compartido a una escritura amplia, a la lectura por medio de la narración oral —cuentos y cantos—, de las nanas, de los juegos de manos y los de espacio, así como el acceso a las diferentes expresiones artísticas.

Al analizar la relación *niño – lenguaje – modos de apropiación de la cultura*, nos deparamos con la naturaleza social del desarrollo humano, con la mediación del otro y del signo, con el estatuto del lenguaje y con la producción histórica y cultural del conocimiento.

4. Una cuestión de responsabilidad intergeneracional

Los problemas sociales de nuestro tiempo son consecuencia, en gran medida, de la ruptura o de la desconexión entre la cultura y la naturaleza, ya desde la primera infancia. Por lo tanto, se trata de cuestiones éticas. Cuidar la cultura es cuidar el cultivo de la humanidad desde la concepción. Dicho cuidado fructificaría en una sociedad más solidaria, justa, creativa, adapta-



da a su entorno y a la naturaleza, más refinada estéticamente y armoniosa en la convivencia, así como con mayor respeto por la alteridad y las diferencias. Impedir o dificultar el acceso de la primera infancia y de su entorno a la cultura y silenciar la expresividad cultural de las niñas y niños durante sus primeros años supone atentar contra la humanidad en su propia cuna, sofocar a los más vulnerables e impedir el florecimiento del potencial del individuo y de la sociedad.

También desde el punto de vista presupuestario, la primera infancia es una prioridad absoluta; los recursos destinados a la cultura son intrínsecos a ese concepto y al de la política que lo lleva a efecto.

5. La cultura como derecho en todos los ciclos de la vida

El derecho de la niña y el niño a la cultura se expresa de forma unánime en la Constitución Federal, en el Estatuto del Niño y el Adolescente, en el Marco Legal de la Primera Infancia, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración de la Unesco sobre la Diversidad Cultural, en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de los que Brasil es signatario. Este derecho es, por lo tanto, universal e inalienable.

El art. 227 de la Constitución Federal añade que el derecho a la cultura, al igual que los demás derechos que se mencionan en él, debe ser garantizado por la familia, por la sociedad y por el Estado con absoluta prioridad. Por su parte, el art. 15 de la Ley 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia), determina que las políticas públicas creen *condiciones y medios para que, desde la primera infancia, el niño tenga acceso a la producción cultural y sea reconocido*

como productor de cultura. La primera infancia es el momento crítico de renovación del pacto vital de toda sociedad. No obstante, se ve despojada y privada histórica y sistemáticamente del derecho al acceso, a la producción y a la integración a la cultura. Garantizar el derecho de la niña y el niño a la cultura será una forma de refundar los cimientos civilizatorios de la sociedad actual, corrigiendo históricos desvíos y garantizando la sólida construcción de la sociedad que está por venir.

6. El acceso a la cultura durante la primera infancia

Lo que debe guiar las acciones de este Plan durante los próximos tres años es una disposición a fortalecer las iniciativas culturales, los festivales, las programaciones que sustentan la difusión de estos programas y las nuevas iniciativas que surjan. El sector cultural puede ser el medio que aglutine las políticas intersectoriales, particularmente, las de las áreas de salud, de educación, de asistencia social, de justicia, de cuidados a la niña y al niño en situación de vulnerabilidad, de atención a las diversidades culturales de las niñas y niños de las comunidades tradicionales, así como las negras, *quilombolas* e indígenas, de prevención de la violencia, de las negligencias, del abandono o de la segregación de las niñas y niños y de su protección contra la presión consumista.

Se trata de realizar actividades intersectoriales con profesionales culturales calificados que proporcionen al entorno cuidador una mayor capacidad de escucha del niño y a este, de un instrumental expresivo más amplio a partir del juego artístico y cultural. Las actividades del juego cultural de la niña y el niño, en todos estos campos, permiten mejorar los instrumentos de escucha a la niña o el niño, adecúan los métodos de diagnóstico en las situaciones de dificultad o de estrés por las que estén pasando y mejoran la precisión de las interpretaciones de dichos diagnósticos.

Estos logros amplían el alcance intersectorial de las hipótesis de trabajo en diferentes áreas, especialmente en la salud, en la educación y en la calidad del juego. Además, generan equilibrio y armonía entre los vasos comunicantes de los diversos derechos de la niña y el niño y elevan su calidad de vida y la de su entorno. Una niña o niño que se desarrollan en un ambiente cultural y artístico ven como se consolidan sus vínculos primordiales con su entorno cuidador y comunitario, pues se imprime fuerza a varios aspectos fundamentales, como los relacionados con el desarrollo de actividades artísticas y culturales que se estipulan en las directrices curriculares de educación infantil y que permiten realizar acciones de prevención, protección y resiliencia ante las diversas dificultades que se vivan en la primera infancia.

7. Objetivos generales:

- A) Garantizar la absoluta prioridad de la primera infancia en la distribución de recursos económicos públicos destinados a la promoción cultural;
- B) Garantizar el derecho de la niña y del niño a la cultura desde el momento de su concepción.

8. Objetivos y metas específicos:

En el área de acceso a la cultura

- A) Garantizar el acceso a la cultura a todas las niñas y niños desde el momento de su concepción hasta los 6 años, así como a su entorno cuidador;
- B) Fomentar el gusto por el arte garanti-

zando que profesionales realicen periódicamente actividades artísticas en vivo —las denominadas *artes vivas*— en las escuelas, en los centros de salud, en los hogares de acogida de madres y niños, en los centros penitenciarios femeninos y en todos los espacios de convivencia de las niñas y niños;

C) Garantizar el acceso de las niñas y niños en la primera infancia al patrimonio cultural brasileño tanto material como inmaterial que se explicita en las diversas culturas e infancias, con atención al conocimiento de las diversas culturas e infancias que conviven en Brasil. Priorizar las actividades culturales de raíz afrobrasileña, indígena, *quilombola* y de otros pueblos y comunidades tradicionales;

D) Sensibilizar y estimular a la comunidad artística para que cree y produzca obras culturales para la primera infancia, realizadas y/o interpretadas por artistas afrobrasileños, indígenas, *quilombolas* y de los demás pueblos y comunidades tradicionales. Este criterio se deberá incluir en los pliegos de concursos públicos para el estímulo del arte, de la producción y del disfrute cultural de dichos pueblos y comunidades.

En el encuentro entre la cultura y la primera infancia

- A) Fortalecer los espacios y las actividades que fomenten el juego cultural de la primera infancia en diferentes sectores, como los de salud, educación y convivencia comunitaria;
- B) Incentivar la creación de nuevos públicos, mediante la garantía de recursos públicos para la creación de obras culturales para la primera infancia y el acceso de la niña o el niño y de su entorno cuidador;
- C) Estimular la realización de actividades culturales conjuntas para adultos y niños, como piezas artísticas, talleres y encuentros que aborden la temática de los vínculos intrafamiliares y sociales, la violencia, la negligencia, el sufrimiento y el estrés familiar.

En el área de la articulación intersectorial

- A) Establecer acciones de coparticipación de las áreas de salud, de educación infantil, de asistencia social, de justicia y de atención a la niña y al niño en situación de vulnerabilidad;
- B) Desarrollar proyectos que incluyan a los tres poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y a los tres niveles administrativos —Unión, estados, Distrito Federal y municipios—, con el fin de estimular la valoración de la diversidad cultural de los pueblos y de las comunidades tradicionales;
- C) Fomentar el trabajo intersectorial de artistas y profesionales de las áreas de salud, de educación infantil y de asistencia social.

En las áreas de la infraestructura y de la difusión de las artes para la primera infancia

- A) Financiar, crear, construir e implantar una red de espacios públicos (centros culturales, teatros, galerías, museos, bibliotecas, auditorios, parques, ludotecas, etc.), con recursos específicos, para el desarrollo de actividades culturales permanentes para la primera infancia, adaptados a sus horarios de actividad y dotados de las necesidades técnicas específicas para dichas edades y para sus acompañantes;
- B) Crear y mantener, en condiciones de higiene, limpieza y seguridad, espacios de juego cultural y artístico en el medio urbano, en los barrios, en las casas de vecindad y en las áreas con aglomeraciones de familias, así como también en las instituciones de acogimiento de niñas y niños de 0 a 6 años;
- C) Crear una colaboración con espacios culturales públicos con el fin de fortalecer una programación cultural permanente para la primera infancia, con cada vez más amplitud en el territorio nacional, así como establecer colaboraciones público-privadas con el objeto de establecer una red de cen-

tros y espacios de referencia que se ocupen de la cultura en la primera infancia;

D) Crear espacios de colaboración efectiva entre las diversas secretarías para la publicación de pliegos de concurso de actividades culturales itinerantes en vivo —artes vivas— en espacios de convivencia *de y con* la primera infancia, tales como jardines de infancia, centros de salud, albergues, hospitales, presidios femeninos, casas de acogimiento, etc.;

E) Realizar, en los espacios de convivencia *de y con* niñas y niños menores de 6 años, actividades artísticas en vivo, entre otras, artes escénicas, circenses, musicales y plásticas o de narración de historias, en las que se reconozca a las niñas y niños como sujetos de plenos derechos culturales;

F) Garantizar recursos para el desarrollo y el patrocinio de festivales, ciclos, eventos y manifestaciones culturales destinadas a la primera infancia, con fortalecimiento de las redes y de las estructuras de colaboración a nivel internacional, nacional, estatal y municipal;

G) Proporcionar espacios y tiempo de juego cultural y artístico en los lugares que acojan a niñas y niños menores de 6 años, especialmente, en los centros culturales;

H) Promover y contribuir al aumento del acervo cultural de la primera infancia, por medio de la publicación y de la difusión de canciones populares, nanas, juegos de manos, piezas teatrales, musicales, plásticas y coreográficas, para la infancia.

En el área de la investigación científica intersectorial en el campo de la cultura

Garantizar recursos, en los presupuestos públicos, para estudios e investigaciones que pretendan profundizar el conocimiento sobre la relación de las artes con las niñas y niños como espectadores, creadores y cocreadores de arte.

En el ámbito de la formación de profesionales

A) Incluir, en los cursos de formación inicial y de educación continuada de artistas y de profesionales de la educación infantil, el estudio sobre la relación de las artes con la primera infancia;

B) Proporcionar recursos y apoyar financiera y técnicamente la realización de seminarios, conferencias y encuentros intersectoriales sobre la cultura y la primera infancia, con el objeto de sensibilizar a los adultos sobre el valor de las artes como promotoras del desarrollo global y armónico del ser humano;

C) Prestar apoyo técnico y financiero a los estados y municipios para la realización de programas de capacitación cultural de los profesionales que trabajan en instituciones de acogimiento y de convivencia con la primera infancia (albergues, escuelas de educación infantil, jardines de infancia, centros de salud, hospitales, centros penitenciarios, etc.);

D) Apoyar proyectos de talleres formativos sobre las artes y la primera infancia, destinados a profesionales que actúen directamente con niñas y niños.

En la interacción entre la cultura y la educación infantil

Orientar y evaluar la implementación en la educación infantil, de los contenidos de arte que figuran en las Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Infantil y de la Base

Nacional Común Curricular de la Educación Infantil (BNCC-EI). Un espacio que nunca se debe olvidar, en toda acción e interacción de las niñas y niños, es el de la comunicación y la expresión, transversal o universal, para lo que se han de privilegiar los múltiples lenguajes y tienen que estar siempre presentes el libro, la narrativa y la lectura.

En el área de la promoción cultural

Garantizar la creación de pliegos de concursos públicos para el incentivo de la cultura, que tengan una dotación presupuestaria específica para la creación, programación y circulación de obras culturales y eventos específicos para la primera infancia. En los criterios de selección de estos concursos, se valorarán especialmente las obras creadas y/o interpretadas por artistas afrobrasileños, indígenas, *quilombolas* y de otros pueblos y comunidades tradicionales, así como las que estén dirigidas a niñas y niños en situación de discapacidad, en situación de vulnerabilidad y a las sometidas a diferentes tipos de violencia.

En el área presupuestaria

Garantizar, como política de Estado, que las acciones para el cumplimiento de las metas de los presupuestos de las tres esferas de la Unión cuenten con recursos proporcionales al porcentaje de la población formado por niñas y niños menores de 6 años. Los recursos de estos presupuestos se deben destinar de forma proporcional a todas las áreas, con el objeto de que se cumplan todos los derechos de la niña y el niño, sin discriminación ni jerarquía de ningún derecho, en una visión integradora.



El sistema
de justicia y
el niño

Introducción

La Convención sobre los Derechos del Niño, de la que Brasil y otros 195 países son signatarios, obliga a los Estados a garantizar a la niña y el niño la protección y los cuidados necesarios para su bienestar, para lo que tiene en consideración los derechos de las niñas y niños y los derechos y deberes de sus padres, de sus tutores y de otras personas responsables de ellas ante la ley³³³.

Además de este compromiso, Brasil, en el preámbulo de su Constitución Federal, *una ley que funda todo el derecho* [...] ³³⁴, establece con la sociedad brasileña otro acuerdo: Brasil es *una sociedad fraterna, pluralista y sin prejuicios, fundada en la armonía social*. Los representantes del pueblo brasileño, reunidos en la Asamblea Nacional Constituyente, instauraron un Estado democrático destinado a garantizar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, entre los que se incluyen los derechos a la salud, a la vivienda, a la seguridad, a la maternidad, a la infancia y a la educación³³⁵.

En su art. 227, se expresa el compromiso brasileño de proteger completamente a las niñas, los niños y los adolescentes:

Art. 227. Es deber de la familia, la sociedad y el Estado garantizar que los niños, adolescentes y jóvenes, tengan derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación, a la recreación, la profesionalización, la cultura, la dignidad, al respeto, a la li-

bertad y a la convivencia familiar y comunitaria, con absoluta prioridad, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

El 13 de julio de 1990, la Ley n.º 8069, la cual dispone sobre el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA)³³⁶, sustituyó al Código de Menores y reguló las orientaciones generales establecidas en la Constitución Federal.

Tras los 25 años de experiencia en la implementación del Estatuto del Niño y el Adolescente, aprendimos a mirar a las niñas, a los niños y a los adolescentes como ciudadanos y sujetos de derecho, así como a comprender que, desde el nacimiento hasta los 18 años, ellos viven una condición peculiar de desarrollo. Sin embargo, históricamente, siempre suscitaban mayor atención las cuestiones cruciales de la adolescencia. No obstante, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como la sociedad civil, sintieron la necesidad de profundizar y precisar en la mirada a las niñas y niños durante los primeros seis años de vida. Esta etapa tiene unas características específicas que también exigen una atención diferenciada, lo que motivó la Ley n.º 13257, sancionada el 8 de marzo de 2016 y a la que se la conoce como el Marco Legal de la Primera Infancia. Por una parte, ella complementa al Estatuto del Niño y el Adolescente; por otra, detalla e incorpora directrices para las políticas públicas intersectoriales, además de definir acciones fundamentales para la protección y promoción de la niña y el niño en la primera infancia.

Hay otras varias leyes que surgieron para tratar aspectos específicos de la vida y del desarrollo de las niñas y niños. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Ley n.º 12010, de 2009, que dispone sobre la adopción.
- Ley n.º 12962, de 2014, que altera el Es-

³³³ El Congreso Nacional aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño mediante el Decreto Legislativo n.º 28, del 14 de septiembre de 1990. El Presidente de la República la promulgó mediante el Decreto n.º 99710, del 21 de noviembre de 1990. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Fecha de acceso: 22 de abril de 2020.

³³⁴ LUHMANN, Niklas. *A Constituição como Aquisição Evolutiva*. Traducción realizada a partir del original: *Verfassung als evolutionäre Errungenschaft*. In: *Rechtshistorisches Journal*. Vol. IX, 1990, pp. 176 a 220. Cotejada con la traducción al italiano de F. Fiore (*La Costituzione come Acquisizione Evolutiva*. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paolo; LUTHER, Jörg. *Il Futuro della Costituzione*. Torino: Einaudi, 1996), por Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi e Raffaele De Giorgi, p. 10.

³³⁵ Art. 6º, Constituição Federal, 1988. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompiled.htm>.

³³⁶ Ley n.º 8069, de 1990. Dispone sobre el Estatuto del Niño y el Adolescente y establece otras disposiciones. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>.

tatuto del Niño y el Adolescente, para garantizar la convivencia de la niña, el niño y el adolescente con los padres privados de libertad.

- Ley n.º 13010, de 2014, que altera el Estatuto del Niño y el Adolescente, para establecer el derecho de la niña, el niño y el adolescente a recibir educación y cuidados sin el uso de castigos físicos ni de trato cruel o degradante.
- Ley n.º 13431, de 2017, que establece el sistema de garantía de derechos de la niña, el niño y del adolescente víctima o testigo de violencia.
- Ley n.º 13509, de 2017, que dispone sobre la adopción y altera la Ley n.º 8069, de 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y el Adolescente), la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), aprobada por el Decreto-Ley n.º 5452, de 1 de mayo de 1943, y la Ley n.º 10406, de 10 de enero de 2002 (Código Civil).
- Ley n.º 13715, de 2018, que dispone sobre las hipótesis de pérdida de la patria potestad para el autor de determinados delitos cometidos contra otro también titular de esa misma patria potestad, o contra un hijo, una hija u otro descendiente.
- - Ley n.º 13812, de 2019, que instituye la Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas³³⁷ y crea el Registro Nacional de Personas Desaparecidas³³⁸.
- - Ley n.º 13845, de 2019, que tiene como objeto garantizar plazas en el mismo centro de educación a los hermanos que estudien en la misma etapa o ciclo de enseñanza de la educación básica.

Todo este conjunto de leyes ampara a niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de sus derechos plenos como ciudadanos.

³³⁷ Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

³³⁸ Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

1. El Sistema de Justicia

El Sistema de Justicia engloba a diferentes agentes: al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Defensoría Pública, a la Abogacía Pública y Privada y, por último, también integran el mismo los comisarios de policía.

La Constitución y el Estatuto del Niño y el Adolescente otorgaron al Ministerio Público la función de velar por los derechos de las niñas y niños, por un lado, al establecer que se trata de una institución esencial para promover la función jurisdiccional del Estado y que le compete la defensa de los intereses sociales e individuales indisponibles, y, por otro, al exigir que siempre debe intervenir en los procedimientos que versen sobre derechos infantiles y juveniles.

Las funciones del Ministerio Público se describen en el art. 200 del Estatuto del Niño y el Adolescente. A él le cabe, entre otras atribuciones, intervenir en los procesos — judiciales o administrativos—, so pena de que deriven en su nulidad absoluta. Fuera del ámbito judicial, al Ministerio Público también le compete intervenir en la tutela de los intereses colectivos o difusos relativos a la infancia y a la adolescencia. Además, debe actuar en procesos administrativos, en investigaciones, en la instauración de investigaciones civiles o policiales, así como en la defensa de la regularidad de entidades y programas, y fiscalización de los procesos de elección de los miembros de los consejos de derechos y de los consejos tutelares.

El art. 206 del Estatuto del Niño y el Adolescente, en su *caput*, permite la participación de la niña, el niño o el adolescente, de sus padres o de sus responsables y de cualquier persona que tenga un interés legítimo, en la solución de situaciones de violación de los derechos de una niña, un niño o un adolescente, por medio de un abogado, el cual, tras ser designado en el ámbito de un proceso judicial o administrativo, deberá ser citado para todas las actuaciones.

Este mismo art. 206 garantiza, en su párrafo único, la asistencia jurídica integral y gratuita para todas las personas que la necesiten. Es en ese contexto en el que surge el papel de la Defensoría Pública, que tiene como objeto proporcionar la defensa de los intereses de quienes acrediten insuficiencia y de los grupos vulnerables.

La Defensoría Pública es una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado, que tiene la vocación de garantizar a individuos y grupos vulnerables el acceso al orden jurídico justo, de forma integral y gratuita³³⁹. Su actuación no se restringe a las personas que demuestren carencia de índole financiera, sino también a los casos de insuficiencia técnica, jurídica u organizativa.

En virtud de ello, la Defensoría está legitimada para proponer medidas tanto judiciales como extrajudiciales, para garantizar la tutela de los intereses colectivos³⁴⁰ o individuales de las niñas y niños, para lo cual también podrá representar a la infancia ante todos los sistemas internacionales de protección.

Desde la Constitución de 1988, la Doctrina de la Protección Integral no solo impulsó que el Poder Judicial solventase los conflictos atinentes a la infancia sometidos a su apreciación, sino también y, principalmente, el deber de promover o buscar la resolución de los conflictos subyacentes de los procesos, mediante la necesidad de la construcción de consensos³⁴¹. No solo fueron los miembros del Poder Judicial quienes, a través de su mediación en conflictos sociales y de la integración, comenzaron a tener un papel activo en la construcción de políticas públicas para la adecuación de todo el sistema, un movimiento que es resultado de la

³³⁹ NESRALA, Daniele Bellettato. *Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes: técnicas de governança como instrumento de acesso à Justiça pela via dos Direitos* – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 63.

³⁴⁰ Conforme se prevé en el art. 5.º, inciso II, de la Ley n.º 11448, de 2007 – Ley de Acción Civil Pública.

³⁴¹ CNJ: Resolución n.º 125, del 29 de noviembre de 2010, que dispone sobre la Política Judicial Nacional para el trato adecuado de los conflictos de interés en el ámbito del Poder Judicial y establece otras disposiciones.

propia reinterpretación de poderes y del Estado Democrático de Derechos, sino que eso se realiza en conjunto con los demás actores del Sistema de Garantía de Derechos.

Hay una evidente necesidad de dotar de una mayor estructura a los Juzgados de la Infancia y la Juventud —específicamente, mediante la actualización de la Resolución n.º 36 de la Inspección del Consejo Nacional de Justicia (CNJ)³⁴² para conseguir adaptarla a sus necesidades reales— para garantizar las condiciones económicas de los tribunales y adecuar el trabajo de los magistrados de la infancia y la juventud. Asimismo, se pretende garantizar la actuación de los equipos multidisciplinarios para que puedan ayudar de forma efectiva al trabajo del magistrado, dado que las exigencias que recaen sobre los jueces se basan, casi exclusivamente, en el número de sentencias pronunciadas. Sin embargo, es imprescindible que el trabajo de los Juzgados de la Infancia se desarrolle en red, algo que no se puede contabilizar y que acaba por desestimular que haya un compromiso efectivo. La Resolución CNJ n.º 299, de 2019, la cual regula el testimonio especial de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, introduce, en su art. 3.º, un ejemplo de cómo se puede irradiar eso a todas las actuaciones de los jueces en la esfera de la infancia y la juventud.

Tanto los jueces con competencias específicas en el área de la infancia y la adolescencia como el resto de la magistratura deben ser capaces de reconocer las situaciones de amenaza o de violación a los derechos de las niñas y niños. Además, han de realizar los trámites necesarios para su protección integral, como es el caso de los jueces penales, quienes, por fuerza de la Ley n.º 13431, de 2017, regulada mediante el Decreto n.º 9603, de 2018, no se limitan a presidir la toma de la declaración especial de las niñas, niños y adolescentes víctimas o testigos de delitos, sino que, de hecho, forman parte del sistema de garantía de derechos de ese colectivo.

³⁴² *Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça*.

2. Los problemas que llaman a la puerta de la Justicia

Las vulneraciones de los derechos de la niña y el niño que llaman a la puerta del sistema de justicia no solo requieren una solución adecuada e inmediata, sino que también son un incuestionable llamamiento para trabajar en su prevención y evitar que se produzcan. Por este motivo, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública deben vertebrarse con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con el fin de definir e implementar medidas que protejan y promuevan todos los derechos de la niña y el niño. De forma coherente con este entendimiento, el art. 3.º de la Ley n.º 13257, de 2016, establece lo siguiente:

La prioridad absoluta de asegurar los derechos del niño, del adolescente y del joven, en conformidad con el Artículo 227 de la Constitución Federal y del Artículo 4.º de la Ley n.º 8069 del 15 de julio de 1980, conlleva el deber del Estado de establecer políticas, planes, programas y servicios para la primera infancia que atiendan las especificidades de tal franja etaria a fin de garantizar su desarrollo integral.

2.1 La violencia contra la niña y el niño

La Constitución Federal garantiza, en su art. 5.º, inciso XXXV, que jamás se podrá impedir que se sometan a la apreciación del Poder Judicial las lesiones o amenazas a los derechos. No obstante, lo que sucede en realidad es que, el mismo país que expresa esto en el dispositivo de más alto rango de su ordenamiento jurídico y que tiene un compromiso con la protección integral de las niñas y niños, ocupa el 2.º lugar de la clasificación de países en los que las niñas

y niños están más expuestos a la violencia³⁴³, que, en el 57 % de los casos, ocurre dentro de casa³⁴⁴. De acuerdo con Datasus, en Brasil, la violencia y los accidentes representan las principales causas de muerte de niñas, niños, adolescentes y jóvenes de 1 a 19 años. Entre estas causas, denominadas *causas externas*, las agresiones son las que causan más fallecimientos de niñas y niños³⁴⁵. La violencia contra niñas y niños y adolescentes de 0 a 13 años que más se informa durante los atendimientos de las unidades de salud, es la violación, la cual tiene lugar, muchas veces, en la propia casa de la víctima, concretamente, en el 58 % de los casos^{346 347}.

2.2 Abuso y explotación sexual

Es inadmisibles que la primera infancia brasileña continúe siendo brutalmente violada. Es inadmisibles que la seducción de niñas y niños sea uno de los principales delitos cibernéticos. Ni la familia ni la sociedad ni el Estado están desarrollando estrategias para impedir que sean presas fáciles de criminales tanto reales como digitales. Lo que es necesario ahora es tomar medidas enérgicas para revertir esta situación.

La misión de garantizar la protección de las niñas y niños no solo les incumbe a los operadores del Derecho, sino también al Poder Público, a la sociedad y a las familias, quienes deben unirse enérgicamente contra dichas violaciones a

³⁴³ El dato pertenece a la investigación *Violência contra Crianças e Adolescentes – Percepções Públicas no Brasil*. Disponible en: <<https://www.dropbox.com/s/osw1rotgbufkm9w/IPSOS.pdf?dl=0>>.

³⁴⁴ Disponible en: <<https://observatorio3setor.org.br/carrossel/57-dos-casos-de-violencia-contra-criancas-ocorrem-dentro-de-casa/>>.

³⁴⁵ Datos obtenidos del Tabnet (Datasus) el 16 de marzo de 2020, con los indicadores de mortalidad producidos por la causa CID-BR-10. Disponible en: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obt10uf.def>>.

³⁴⁶ Ministério da Saúde. *Impacto da Violência na Saúde das Crianças e Adolescentes – Prevenção da Violência e Promoção da Cultura de Paz*. Disponible en: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/impacto_violencia_saude_crianças_adolescentes.pdf>. Fecha de acceso: 17 de marzo de 2020.

³⁴⁷ *Sobre a violência contra crianças, adolescentes e jovens brasileiros*. Disponible en: <<https://www.abrasco.org.br/site/outras-noticias/notas-oficiais-abrasco/sobre-a-violencia-contra-criancas-adolescentes-e-jovens-brasileiros/40061/>>. Fecha de acceso: 17 de marzo de 2020.

las personas en esta franja de edad en la que las experiencias, los descubrimientos y el afecto se llevan para el resto de la vida³⁴⁸. Además, también tienen el encargo de resguardar los derechos fundamentales de las niñas y niños.

2.3 Lesión al derecho a la educación infantil

De acuerdo con el art. 208, inciso IV, de la Constitución Federal, es deber del Estado garantizar la educación infantil, en jardines de infancia y centros de educación preescolar, a las niñas y niños de hasta cinco años de edad. Ahora bien, obtener una plaza en un jardín de infancia es todo un desafío. Entre las niñas y niños más vulnerables, apenas un 26 % logra plaza³⁴⁹ y, la gran mayoría, solo la consigue tras un proceso de judicialización, lo que demuestra que la garantía legal dista mucho de lo que sucede de hecho en el día a día de las niñas y niños.

2.4 Alienación parental

La Ley n.º 12318, de 2010, conocida como Ley de Alienación Parental, dispone, en su art. 3.º, que *la práctica del acto de alienación parental hiere el derecho fundamental de la niña, el niño o el adolescente a la convivencia familiar saludable, perjudica la realización del afecto en las relaciones con el progenitor y con el grupo familiar, constituye un abuso moral contra la niña, el niño o el adolescente y un incumplimiento de los deberes inherentes a la autoridad parental o derivadas de la tutela o la custodia*. No obstante, su aplicación merece un cuidadoso análisis del Poder Judicial. Se está advirtiendo un aumento del número de casos de madres que pierden la custodia de sus hijas e hijos o que son alejadas de ellos durante largos períodos —o incluso definitivamente—, tras ser consideradas injustamente alienadoras por haber denunciado a sus

³⁴⁸ Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Disponible en: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/>>.

³⁴⁹ Entre el 25 % de la población más pobre, tan solo un 26 % de las niñas y niños consiguen plaza en un jardín de infancia. Datos: PNAD Continua 2017. In: Desafios. Disponible en: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/a-primeira-infancia/>>.

exparejas por abusos sexuales contra las hijas o hijos. Parece que es más fácil esbozar un panorama en el que la mujer, despechada por la separación, intenta vengarse de su expareja, con la intención de incriminarlo, que admitir que algunos padres puedan violentar sexualmente de hecho a sus propias hijas e hijos.

Esta situación viene a consolidar justamente el machismo estructural y la desigualdad de género que permean las relaciones brasileñas, inclusive, la institucional, pues siempre pone en duda la palabra de la mujer, en detrimento de la del hombre.

De forma generalizada, la teoría jurídica invisibiliza la desigualdad de género, pues no considera que la cuestión sea relevante, dado que lo masculino, sus intereses, sus necesidades y sus experiencias se adoptan como patrón. En la cuestión de la alienación parental, si bien es cierto que una sólida parte de la doctrina defiende la aplicación de la ley en Brasil, esa invisibilidad es patente cuando no se considera que la construcción social del papel de las mujeres como *madres* es significativa en las relaciones conyugales y parentales que se establecen, así como también en la percepción jurídica de esa realidad.

Debido a la complejidad del asunto y a los matices a los que puede verse sometido, es fundamental garantizar una estructura adecuada de los Juzgados de Familia, para que sus decisiones cuenten con la ayuda de los pareceres de un equipo multidisciplinario.

2.5 Acogimiento institucional

La Ley n.º 13509, de 2017, que alteró el § 2.º del art. 19 del Estatuto del Niño y el Adolescente, entró en vigor con la siguiente redacción:

§ 2.º La permanencia del niño y del adolescente en un programa de acogimiento institucional no se prolongará durante más de 18 (dieciocho meses), salvo cuando se compruebe que sea necesario para atender su superior interés, lo que será debidamente fundamentado por la autoridad judicial.

Antes, el artículo definía que el plazo máximo era de dos años. Sin embargo, no es raro ver a niñas y niños que crecen en instituciones de acogimiento y tan solo las abandonan al cumplir 18 años. Para intentar minimizar los perjuicios de esta realidad, las instituciones que actúan en la promoción de la convivencia familiar y en el fortalecimiento del vínculo impulsan alternativas al acogimiento institucional, como las familias de acogida y el apadrinamiento afectivo³⁵⁰. Además, tras la promulgación de la Ley n.º 13509, de 2017, se concede preferencia a la adopción de niñas y niños en situación de discapacidad, así como a la de grupos de hermanos³⁵¹.

No obstante, datos del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) indican que, desgraciadamente, en Brasil, hay aproximadamente 47 000 niñas, niños y adolescentes en situación de acogimiento. De este total, 9500 están en el Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento (SNA)³⁵², mientras que tan solo 5000 están, de hecho, en situación de ser adoptados. Sin embargo, cuando se analiza el perfil que desean los candidatos a la hora de adoptar, un 14,55 % solo adopta a niñas y niños blancos; el 58 % solo acepta a niñas y niños de hasta 4 años de edad; el 61,92 % no quiere adoptar a hermanos; y el 61 % solo acepta a niñas y niños sin ninguna enfermedad. Ahora bien, del total de 9500 niñas, niños y adolescentes registrados en el SNA, un 49,79 % es mestizo, frente al 16,68 % que es blanco. Del total de niñas y niños, el 55,27 % tiene hermanos y un 25,68 % tiene algún problema de salud. Asimismo, el 53,53 % tiene entre 10 y 17 años de edad³⁵³.

³⁵⁰ *Cerca de 47 mil crianças y adolescentes aguardam adoção*. Fuente: Agência Senado. Disponible en: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2018/04/cerca-de-47-mil-criancas-e-adolescentes-vivem-em-abrigos-e-aguardam-adoacao>>. Fecha de acceso: 17 de marzo de 2020.

³⁵¹ Ley n.º 13509, de 22 de noviembre de 2017. Dispone sobre la adopción y altera la Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y el Adolescente), la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), aprobada mediante el Decreto-Ley n.º 5452, del 1 de mayo de 1943, y, por último, la Ley n.º 10406, del 10 de enero de 2002 (Código Civil).

³⁵² Consejo Nacional de Justicia. Disponible en: <<https://www.cnj.jus.br/categoriy/sistema-nacional-de-adoacao-e-acolhimento-sna/>>. Fecha de acceso: 17 de marzo de 2020.

³⁵³ *Adoção no Brasil: a busca por crianças que não existem*. Fuente: Observatório do Terceiro Setor (28/06/2019). Disponible en: <<https://observatorio3setor.org.br/carrossel/adoacao-no-brasil-a-busca-por-criancas-que-nao-existem/>>.

Por consiguiente, los candidatos a adoptar prefieren, por lo normal, a niñas y niños de corta edad, blancos, de sexo femenino, sin ninguna enfermedad y que no formen parte de grupos de hermanos, lo que dificulta sobremanera que la adopción de las niñas y niños disponibles se concrete y provoca que se creen expectativas que no responden a la realidad.

2.6 Prisión domiciliaria

La Ley n.º 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia), alteró varios artículos del Código de Proceso Penal, y determinó que la autoridad policial, tan pronto como tenga conocimiento de la práctica de una infracción penal, deberá reunir y registrar los datos sobre la existencia de hijas o hijos, sobre sus respectivas edades y sobre si están en situación de discapacidad, aparte del nombre y de los datos de contacto del eventual responsable de sus cuidados, lo que debe ser informado por la persona detenida. Esta información también se ha de incluir en la cumplimentación del atestado de detención en flagrante.

Otra alteración que introdujo esa misma ley es la de que el juez podrá sustituir la prisión preventiva por la domiciliaria, de las mujeres gestantes, de las madres con hijos menores de doce años y de los hombres que sean los únicos responsables del cuidado de hijos menores de doce años³⁵⁴.

En 2018, se sancionó otra ley que dispone sobre la protección de la infancia: la Ley n.º 13769, mediante la que se estableció la sustitución de la prisión preventiva de las mujeres gestantes y de las madres o responsables de niñas y niños o de personas en situación de discapacidad, por la prisión domiciliaria³⁵⁵.

En febrero de ese mismo año, el Supremo Tribunal Federal (STF) juzgó el histórico *Habeas Corpus* (HC) colectivo n.º 143641, en el que ad-

³⁵⁴ Art. 318 del Código de Proceso Penal, en la redacción dada por el art. 41 de la Ley n.º 13257, de 2018.

³⁵⁵ Art. 1.º de la Ley n.º 13769, de 2018. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13769.htm>.

mitió la solicitud de garantizar el beneficio de la prisión domiciliaria a las mujeres en prisión preventiva, en todo el territorio nacional, que se encuadrasen en las hipótesis previstas por ley. Esa nueva forma de progresión de régimen radica en la persona que recibe los cuidados de la mujer reclusa.

Los *autores* del *Habeas Corpus* colectivo — miembros del Colectivo de Abogados en Derechos Humanos, de la Defensoría Pública de la Unión y de las Defensorías Públicas Estaduales— afirmaron que la prisión preventiva, al recluir a mujeres embarazadas en establecimientos penitenciarios precarios, de modo que les impedía el acceso a programas de salud prenatal, a un atendimento regular durante la gestación y el posparto, además de que también privaba a las niñas y niños de unas condiciones adecuadas para su desarrollo, constituiría un trato inhumano, cruel y degradante que infringiría los principios constitucionales atinentes a la individualización de la pena, a la prohibición de las penas crueles y, por último, a la garantía de la integridad física y moral de la mujer reclusa. La solicitud fue concedida³⁵⁶, aunque se condicionó a la naturaleza del delito.

3. Testimonio de la niña y el niño

La niña o el niño deben ser escuchados siempre que sea posible, en los procesos judiciales en los que se discuten sus derechos fundamentales. A pesar de que la legislación prevea como principios que rigen la aplicación de medidas específicas de protección de la infancia, tanto el testimonio obligatorio del niño como su derecho a que la autoridad judicial competente considere debidamente su opinión, tal y como determina el art. 100, párrafo único, inciso XII, del Estatuto del Niño y el Adolescente, lo que sucede en la práctica es que el niño figura mucho más como objeto que como sujeto de derechos.

³⁵⁶ HC n.º 143641/SP. Ponente: Mag. Ricardo Lewandowski. Disponible en: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf>>.

4. Abordaje intersectorial

Es del todo pertinente un diálogo entre el Derecho y los estudios de la Historia, de la Filosofía, de la Sociología, de la Antropología y de la Neurociencia, que investigan la influencia de los factores socioambientales en el desarrollo afectivo y cognitivo de las niñas y niños. Ellas subrayan el significado de las primeras experiencias de la niña y el niño desde que son bebés, o dicho sea de otro modo, durante la primera infancia, para los valores, los sentimientos y las representaciones mentales, los deseos y los sueños, los pensamientos, las actitudes y los comportamientos ante sí mismos y ante las personas que los rodean y con el mundo en general. También nos hacen pensar en la interdisciplinariedad de las acciones de los profesionales que se dedican a atenderlos. El Sistema de Justicia tiene que estar articulado con los sectores gubernamentales que se ocupan de la salud, de la educación infantil, de la asistencia social, de la seguridad, del medio ambiente y de la cultura.

Ciertas investigaciones desarrolladas por la Universidad de Harvard, en los Estados Unidos, y por la Universidad de British Columbia, en Canadá, sobre la relación entre el abandono de niñas y niños y su desarrollo neurológico³⁵⁷ ponen de manifiesto que los que sufren abusos sexuales, físicos o emocionales presentan alteraciones genéticas a lo largo de sus vidas.

La primera infancia es un período crítico para el desarrollo integral de la niña y del niño. Hablar de ella es hablar de toda la legislación que los ampara, aunque también es hablar de amor, de atención, de diálogo y de afecto. Para el PNPI, el principio de la prioridad absoluta que se expresa en el art. 227 de la Constitución Federal y que está regulado tanto por el art. 4.º del Estatuto del Niño y el Adolescente como por el art. 3.º del Marco Legal de la Primera infancia, debe llevarse hasta sus últimas consecuencias. Para ello, se considera que es fundamental que se conceda

³⁵⁷ *Exposure to childhood abuse is associated with human sperm DNA methylation*. Disponible en: <<https://www.nature.com/articles/s41398-018-0252-1>>.

prioridad a la infancia y a la adolescencia en la confección de los presupuestos públicos, en la asignación de los recursos, en la formulación de las políticas públicas y en la realización de los programas. Asimismo, que del conjunto de niñas y niños como sujetos de derecho, la mirada de la Administración Pública se centre prioritariamente en las niñas y niños en una situación de mayor vulnerabilidad social.

5. Objetivos y metas

1. Que el Poder Judicial instale, en todo el país, las salas de declaración especial, tal y como determina la Ley n.º 13431, de 2017. La declaración especial se debe efectuar en unas dependencias apropiadas que cuenten con una infraestructura que garantice la privacidad y el acogimiento de la niña y el niño, además de que el equipo técnico responsable de la realización de la declaración deberá contar con una adecuada capacitación.
2. Que el Ministerio Público, la Defensoría y el Poder Judicial definan de forma explícita, en sus planes de acción, la prioridad absoluta de la protección a la primera infancia.
3. Que las diferentes instancias del Sistema Judicial articulen sus acciones y dialoguen entre ellas, para que se logre una mayor eficiencia y eficacia.
4. Promover la calificación de fiscales, defensores públicos, comisarios y jueces de la infancia y de la juventud sobre la declaración de las niñas y niños, con el fin de que se respete su singularidad, su privacidad y su condición de sujetos capaces de manifestar sus sentimientos y sus percepciones por medio de diferentes lenguajes propios de su edad.
5. Promover la formación continuada de los diferentes actores del Sistema de Garantía de Derechos en el territorio —magistrados, fiscales, defensores públicos, comisarios, policías civiles y militares, consejeros de derecho y tutelares, gestores de órganos y de servicios de atención a niñas y niños— sobre los diversos temas relativos a los derechos de la niña y el niño, particularmente, los que constan en el Estatuto del Niño y el Adolescente. Se podría establecer una prioridad de los mismos en función de su grado de incidencia y gravedad.
5. Establecer colaboraciones con la Escuela Nacional de Formación y Perfeccionamiento de Magistrados (ENFAM), con el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Servidores del Poder Judicial (CEAJUD) del Consejo Nacional de Justicia y con las escuelas de magistratura locales, con el objeto de realizar cursos de interés para los operadores del Derecho en el área de la primera infancia.
6. Establecer colaboraciones con instituciones de enseñanza superior, con el fin de introducir, en el currículo de los cursos de Derecho, asignaturas sobre la infancia y la adolescencia, el desarrollo infantil o la declaración de niñas y niños, entre otras.
7. Articularse de forma cooperativa con los gestores públicos de educación infantil de los municipios, con el objeto de elaborar e implementar un plan a corto y medio plazo para la satisfacción de la demanda de educación infantil y con miras a lograr, de aquí a 2024, la meta 1 del Plan Nacional de Educación, el atendimento en jardines de infancia, como mínimo, del 50 % de las niñas y niños de 0 a 3 años.
8. Instar al Poder Público a que financie y apoye investigaciones sobre el uso de dispositivos electrónicos por parte de niñas y niños, con el fin de prevenir los delitos cibernéticos contra la infancia, así como para implementar políticas públicas para la prevención de dichos delitos.
9. Financiar y `patrocinar investigaciones y debates sobre la aplicación de la Ley n.º 12318, de 2010 (Ley de la Alienación Parental), con el objeto de identificar y comprobar las eventuales distorsiones y proponer

una alteración legislativa, si es que esto fuera pertinente.

10. Garantizar la existencia, en todo el país, de equipos interdisciplinarios para el área de la Infancia y la Juventud que ejerzan su actividad exclusivamente en los Juzgados, de modo que se garantice la protección integral de niñas y niños y adolescentes, particularmente los de la primera infancia, cuyos intereses se discutan en un proceso judicial. Destaca la importancia de que los Tribunales patrios garanticen la previsión de equipos interdisciplinarios en otras áreas de actuación, como por ejemplo, los Juzgados de Familia en los que los intereses infantiles y juveniles intervienen en la tutela jurisdiccional.
11. Promover el conocimiento de la población de los motivos que justifican la determinación de la Ley n.º 13769, de 2018, y del Decreto-Ley n.º 3689, del 3 de octubre de 1941 (Código de Proceso Penal), en la redacción dada por el art. 41 de la Ley n.º 13257, de 2016, que establece la sustitución de la prisión preventiva por la domiciliaria, de las mujeres gestantes, de las madres con hijos menores de doce años, de los hombres que sean los únicos responsables del cuidado de hijos menores de 12 años y de las personas que sean imprescindibles para los cuidados especiales de una niña o niño con menos de seis años de edad o de una persona en situación de discapacidad.
12. Instar a los comisarios de policía y a los policías civiles a que siempre averigüen si el acusado tiene hijos menores, sus respectivas edades y quiénes son sus responsables, si están en condición de discapacidad así como el nombre y los datos de contacto del eventual responsable de sus cuidados, tal como se dispone en los arts. 6.º, inciso X; 185, § 10.º; 304, § 4.º; y 318, incisos IV, V y VI del Decreto-Ley n.º 3689, de 1941 (Código de Proceso Penal).
13. Estimular la implementación de programas de acogimiento familiar de niñas y niños y adolescentes alejados de la convivencia familiar, en conformidad a como se establece en el art. 34 del Estatuto del Niño y el Adolescente.
14. Articular con el Sistema Único de Salud (SUS) la creación de servicios y equipamientos adecuados para la atención a gestantes y púerperas usuarias de sustancias psicoactivas.
15. Reivindicar la creación y la designación de cargos de defensores públicos en los estados y en el Distrito Federal, con el fin de garantizar asistencia judicial de calidad a los que acrediten insuficiencia de recursos.
16. Garantizar una estructura adecuada de los Juzgados de Familia para que las decisiones relativas a la alienación parental cuenten con el parecer de un equipo multidisciplinario.

Objetivos de desarrollo sostenible para y con las niñas y niños



La magnitud de los desafíos que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 nos ponen por delante enciende una alerta: aún hay mucho por hacer. Los países —entre ellos, Brasil— tienen hasta 2030 para lograr los 17 objetivos con los que se comprometieron. Esta agenda también tiene una indiscutible importancia para garantizar los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

Estos Objetivos son parte de un acuerdo internacional para promover el desarrollo sostenible en nuestro planeta. La Resolución que establece los ODS fue firmada por 193 países, el 25 de septiembre de 2015. Brasil fue uno de los países protagonistas de ese acuerdo, tanto mediante su actuación diplomática como por medio del diálogo con los Ministerios.

Un breve registro de la cronología de la construcción de la agenda del desarrollo sostenible ayuda a comprender el actual estado de los ODS.

En 1992, se celebró, en Río de Janeiro, la Conferencia *Río 92*, en la que se estableció el primer acuerdo internacional relativo a los desafíos del desarrollo con la preservación ambiental. Posteriormente, en el año 2000, la ONU establece los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un acuerdo internacional para promover el desarrollo de los países más pobres y de las naciones en desarrollo.

En aquella época, se establecieron cinco objetivos y ocho metas, que debían lograrse hasta el año 2015:

Objetivos de Desarrollo del Milenio:

- 1 – Erradicar la pobreza y el hambre
- 2 – Lograr la educación primaria universal.
- 3 – Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- 4 - Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- 5 - Mejorar la salud materna.
- 6 - Combatir el VIH/Sida, el paludismo y otras

enfermedades.

- 7 - Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- 8 - Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

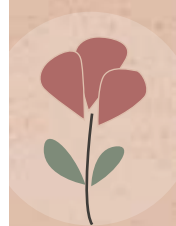
Metas de Brasil:

- 1 - Reducción de la pobreza extrema a la mitad del nivel de 1990 —un 22,1 % de personas extremadamente pobres—. En el año 2007, se redujo a un 8,8 %.
- 2 - Creación de programas estratégicos de transferencia de renta a la población más vulnerable, como forma de erradicación de la pobreza extrema y de reducción de la pobreza en el país.
- 3 - La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años pasó de 53,7 fallecimientos por cada mil nacidos vivos en 1990, a 17,7 fallecimientos por cada mil nacidos vivos en 2011.
- 4 - Universalización del acceso a la enseñanza primaria y ampliación de la tasa de matriculación.
- 5 - Salida del Mapa del Hambre de la FAO en 2014.

Dado que Brasil logró cumplir 7 de las 8 metas, se puede considerar que el país es uno de los casos de éxito de los ODM en el mundo. Tan solo hubo una meta que no se logró, la de reducir la mortalidad materna.

En el ámbito de las discusiones sobre los próximos pasos para la promoción del desarrollo en el mundo, tras la finalización de la vigencia de los ODM en el año 2015, Brasil volvió a albergar, en el año 2012, una nueva conferencia de la ONU —*Río+20*—, en la misma ciudad de Río de Janeiro.

La Conferencia Río+20 fue importante para la construcción de los ODS dado que, en sus discusiones, se consolidó el entendimiento de que el *desarrollo sustentable es la interacción positiva entre las dimensiones social, económica y ambiental*, de modo que amplió los debates



sobre la sustentabilidad a todo el conjunto de la sociedad mundial. Durante la conferencia, también se produjo el reconocimiento formal de la necesidad de dar continuidad a los compromisos con el desarrollo, además de que se iniciaron las negociaciones de la agenda de desarrollo posterior a 2015.

En agosto de 2014, se presentó el borrador inicial de los ODS, con 17 objetivos y 169 metas. La Asamblea General de las Naciones Unidas continuó con los debates sobre ese documento durante más de un año y solo fue adoptado el 25 de septiembre de 2015, durante la Cumbre del Desarrollo Sostenible.

Los ODS son una agenda de Estado, que persigue la transformación del paradigma de desarrollo en el mundo, por medio de un equilibrio en la relación entre la prosperidad humana y la protección del planeta. Los ODS constituyen una agenda que orienta las acciones de la sociedad civil, del sector privado y de los gobiernos, para el cumplimiento de los ambiciosos y transformadores objetivos y metas con los que nos comprometimos.

Para cada uno de los objetivos, se definieron un conjunto de metas, que deben ser logradas de aquí a 2030. En total, se establecieron un total de 169 metas para los 17 objetivos. De estos 17 objetivos, diez están relacionados directamente con las niñas, niños y adolescentes, por lo que también se contemplan las particularidades de la primera infancia:



La agenda se centra en las personas, con foco en la promoción del desarrollo y también de la calidad de vida y el bienestar de las ciudadanas y ciudadanos, sin comprometer la supervivencia del planeta y de las futuras generaciones.

Uno de los principios de los ODS es el de no dejar de lado a nadie. Para ello, es fundamental que los gobiernos, las empresas y la sociedad civil permanezcan atentos a los impactos positivos y negativos que puedan tener sus decisiones y sus acciones en los grupos vulnerables en el país, particularmente, en la primera infancia.

Esa ambiciosa y compleja agenda hace que surjan los desafíos de la intersectorialidad y de la transversalidad para su implementación, principalmente, en lo que respecta a las niñas, niños y adolescentes. También es fundamental que, a la hora de planificar sus acciones, cada uno de los actores intervinientes en su implementación y en la de los programas y proyectos tenga en mente la agenda como un todo, puesto que además de considerar que algo puede tener un importante impacto positivo en un objetivo, también se debe estimar cómo repercute en los demás. La unidad de la agenda y la interdependencia de los resultados son requisitos fundamentales para su correcta implementación.

En Brasil, la implementación de la Agenda 2030 se enfrenta a diferentes desafíos, dado el escenario político y económico nacional y sus impactos en los estados y municipios. Un importante paso para la implementación nacional de los ODS fue la elaboración, bajo la coordinación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), de un documento con la adecuación de las metas globales a la realidad nacional. Este documento servirá a la Unión, a los estados y a los municipios para orientar la planificación de las políticas públicas en los tres niveles de la Federación.

La actualización del PNPI contempla las directrices de los ODS y sus metas, en virtud de su capacidad para orientar las políticas públicas y las inversiones necesarias para el cumplimiento de las metas prioritarias relativas a la primera infancia. La proyección de las metas se extiende hasta el año 2030, mientras que las del PNPI 2020-2022 se amplían hasta esa misma fecha.

Todos los ODS guardan relación, tanto directa como indirecta, con las niñas y niños. De cualquier forma, hay algunos con una vinculación más estrecha con sus derechos. Ellos son:

1. Fin de la pobreza;
2. Hambre cero;
3. Salud y bienestar;
4. Educación de calidad;
5. Igualdad de género;
6. Agua limpia y saneamiento;
7. Energía asequible y no contaminante;
10. Reducción de las desigualdades;
11. Ciudades y comunidades sostenibles
13. Acción por el clima;
16. Paz, justicia e instituciones sólidas.

Dada su relevancia más obvia, este Plan selecciona los objetivos que persiguen: I) la erradicación de la pobreza y del hambre; II) la garantía de una vida saludable y de una educación de calidad; III) la igualdad de género; IV) el acceso al agua y a la energía; y V) la promoción del crecimiento económico sustentable.

Metas

Las metas prioritarias de los ODS relacionados con la primera infancia que se recogen en este PNPI y cuyo cumplimiento se articulan bajo las estrategias de la intersectorialidad y de la transversalidad, son:

- 1.2 - De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.
- 1.3 - Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables (las metas 1.2 y 1.3 están relacionadas con los siguientes capítulos de este Plan: *Las Familias y las Comunidades de las Niñas y Niños, Asistencia Social a las Familias con Niñas y Niños en la Primera Infancia* y, por último,

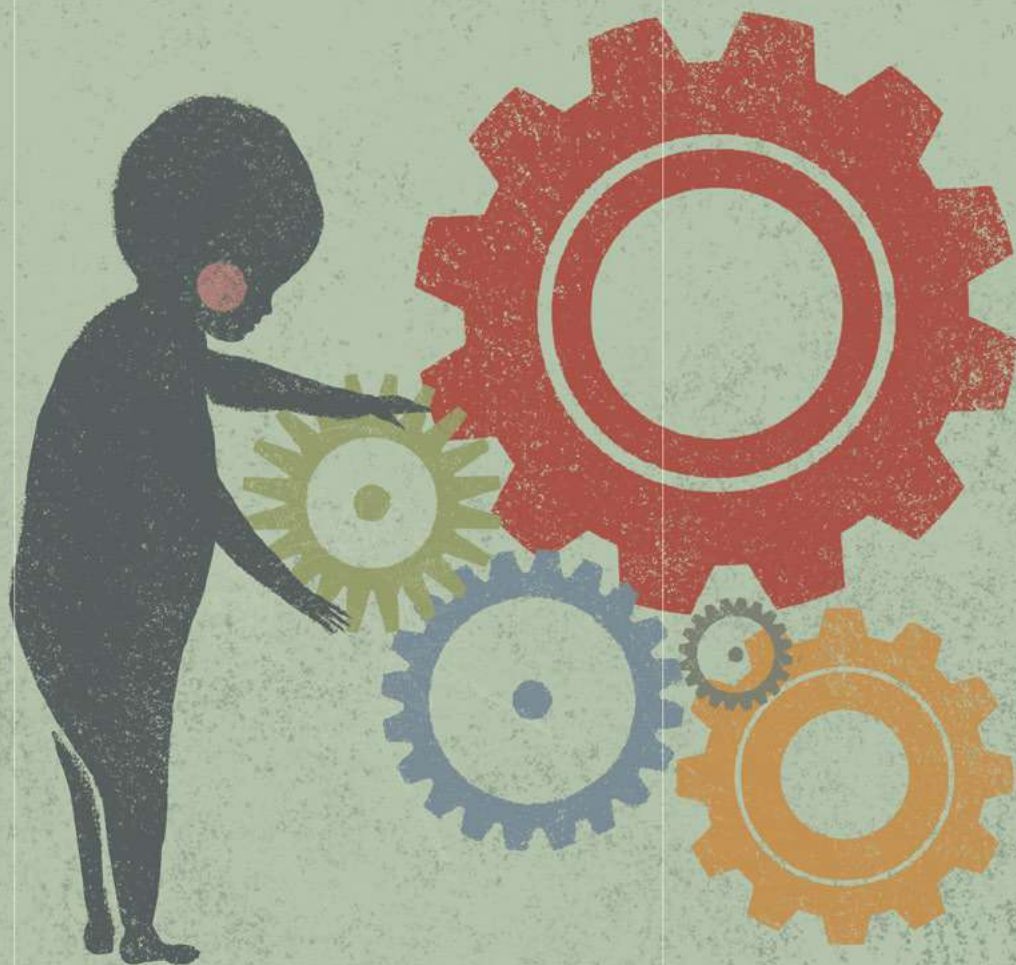
Niñas, Niños e Infancias Diversas: Políticas y Acciones para las Diferentes Infancias).

- 2.1 - De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año (las metas 2.1 a 3.c están relacionadas con el siguiente capítulo de este Plan: *Niñas y Niños con Salud*).
- 2.2 - De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición relacionadas con la desnutrición, así como con el sobrepeso y la obesidad, con el objeto de lograr, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre desnutrición crónica y aguda en niños menores de 5 años, y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de niñas, adolescentes, mujeres embarazadas o que estén dando el pecho, ancianos y de los pueblos y comunidades tradicionales.
- 3.1 - De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 30 por cada 100 000 nacidos vivos.
- 3.2 - De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal, como máximo, a 5 por cada 1000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años a, como máximo, 8 por cada 1000 nacidos vivos.
- 3.4 - De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles, mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar, la salud de los trabajadores y trabajadoras y prevenir el suicidio, alterando significativamente su tendencia al aumento.
- 3.c - Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo.



- 4.2 - De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, de modo que vivan esa etapa de la vida con su valor por sí mismos y con la construcción de las estructuras afectivas, sociales, físicas y mentales para la dinámica de sus vidas (las metas 4.2, 3.c y 4 están directamente relacionadas con el capítulo *Educación Infantil*, de este Plan).
- 4.a - Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos
4. - De aquí a 2030, aumentar la oferta de docentes calificados en educación infantil, en especial, en jardines de infancia.
- 5.1 - Eliminar todas las formas de discriminación de género, en sus recortes raza, etnia, edad, situación de discapacidad, orientación sexual, identidad de género, territorialidad, cultura, religión y nacionalidad, en especial, la de las niñas y mujeres del campo, del bosque, de las aguas y de las periferias urbanas.
- 5.2 - Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- 6.1 - De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.
- 6.2 - De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.
- 10.2 - De aquí a 2030, capacitar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, género, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
- 11.1 - De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y urbanizar los barrios marginales, de acuerdo con las metas asumidas en el Plan Nacional de Habitación, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad.
- 11.7 - De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
- 16.1 – Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad, en todos los lugares, lo que incluye una reducción de un tercio de las tasas de femicidios y de homicidios de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, negros, indígenas, mujeres y LGBT (Las metas 16.1 y 16.2 también están contempladas en el capítulo *Prevención de Accidentes en la Primera Infancia* de este Plan).
- 16.2 – Proteger a todas las niñas, niños y adolescentes del abuso, explotación, trata, tortura y todas las formas de violencia.
- 16.9 - De aquí a 2030, proporcionar identidad civil a todos, incluyendo el registro de nacimiento, en especial, a los pueblos gitanos, las comunidades *quilombolas*, los pueblos indígenas, los pueblos y comunidades tradicionales de matriz africana y de *terreiros*, las poblaciones *ribeirinhas* y extractivistas, además de grupos de población como el de las mujeres trabajadoras rurales, la población en situación de calle, la población en situación de privación de libertad y la población LGBT. (Véase el Capítulo *Garantía del Documento de Ciudadanía para Todas las Niñas y Niños* de este Plan).

Las empresas y la primera infancia



El objetivo central de este Plan es abrir caminos para el logro de la gran y necesaria meta: que las niñas y niños disfruten de sus derechos en la primera infancia. Los derechos, por lo tanto, son el inicio y el fin de este trayecto. Las directrices para las políticas y las acciones que aquí se proponen se fundamentan en ellos. No obstante, ese camino es alimentado por vías que se cruzan y por sendas auxiliares. Por ello, también invoca argumentos de otras áreas, como las que producen beneficios directos e indirectos para las propias niñas y niños en el transcurso de sus vidas, especialmente, durante la adolescencia y la juventud, para sus familias y para la sociedad. En virtud de esa misma meta, los estudios en el área de la economía también son bienvenidos. Dichos estudios vienen tranquilizando e incluso entusiasman a los gestores de las políticas públicas, a los formuladores de los presupuestos gubernamentales y a los grandes, medianos y pequeños empresarios.

En la presente versión actualizada del PNPI, incorporamos la mirada del mundo empresarial a las niñas y niños como ciudadanos, al potencial que estos traen al nacer, a la repercusión en su desarrollo de unos cuidados esmerados y, como se podría suponer, también a los beneficios directos e indirectos para las empresas derivados de su contribución con acciones para sus empleados y en apoyo a políticas públicas dirigidas a la primera infancia.

La Doctrina de la Protección Integral, que se fundamenta en el artículo 227 de la Constitución Federal y se expresa en el Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley n.º 8069, de 1990), establece como principio esencial la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en la garantía, con absoluta prioridad, de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Durante los últimos años, está aumentando el entendimiento de que las empresas son reconocidas y ellas mismas deben reconocerse como parte de los agentes de la sociedad a los que les incumbe este mandamiento jurídico. Esto debe repercutir de forma directa tanto en el modo como realizan sus negocios como en la forma como se relacionan con la comunidad en los lugares donde actúan, intentando permanecer

atentas siempre a las cuestiones que impliquen o afecten a las niñas y niños en la primera infancia. A este respecto, se debe hacer notar que el Marco Legal de la Primera Infancia contiene un artículo que se ocupa especialmente de la participación de la sociedad en la protección y promoción de la niña y el niño en la primera infancia (art. 12).

Esta participación de la empresa queda aún más clara en el art. 170 de la Constitución Federal, el cual se ocupa del orden económico, a cuyo respecto expresa que tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los preceptos de la justicia social, observando, entre otros, el principio de la función social de la propiedad y el principio de la disminución de las desigualdades sociales.

1. Análisis de la realidad

Hay pocas inversiones que aporten tantos beneficios como las que se realizan en la primera infancia. Según el economista americano James Heckman, Premio Nobel de Economía en el año 2000, los programas dirigidos a las niñas y niños de hasta 6 años de edad producen un retorno anual del 13 %, de acuerdo con su última revisión de cálculos, en la que incluyó un análisis de costos de salud. Esto se debe a dos motivos. Por un lado, las niñas y niños que reciben estímulos apropiados durante la primera fase de la vida tienen un desarrollo emocional y cognitivo más saludable, lo que se refleja en sus realizaciones durante la fase adulta. Por otro lado, las niñas y niños bien cuidados tienen menos probabilidades de tener que acudir a programas de recuperación educacional y, aún menos, de tomar decisiones que perjudiquen su salud o las aboquen a actividades delictivas.

A estos cálculos de Heckman hay que añadirles varios otros estudios, como es el caso de las investigaciones desarrolladas, en California, por Rand Corporation, una organización dedicada a los análisis políticos. De acuerdo con Rand,

cada dólar invertido en la primera infancia permite economizar USD 2,62, que no será necesario dedicarlos a educación especial, a apoyo y atención al alumno que repite, a prevención de la violencia o a otros costos sociales.

Las inversiones en la primera infancia son particularmente ventajosas debido a que se trata de acciones relativamente simples que generan unos efectos extraordinarios. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio de un economista del Estado de Minas Gerais, Flávio Cunha, de la Universidad de Rice, en los Estados Unidos, una hora de conversación por día con una niña o un niño, a lo largo de un año, produce un progreso que hace que su desarrollo corresponda al que tendría con un año más. Es decir, una niña o un niño de 4 años que conviven con una adecuada comunicación tienen un rendimiento equivalente al de una niña o niño de 5 años que no pasaron por tantos estímulos de comunicación.

No obstante, aunque la lógica financiera sea tan favorable a la atención a las niñas y niños, las empresas brasileñas muestran al día de hoy poca implicación con la primera infancia. Una de las posibles explicaciones para esto es que el retorno de esa inversión solo se materializa a largo plazo: entre 15 y 20 años para los primeros frutos en la vida profesional. A pesar de que la gran mayoría de las empresas sufra con la falta de mano de obra calificada, es ahora cuando los costos resultantes de una actuación en pro de la primera infancia recaen en su balance, mientras que solo será en el futuro cuando disfrutarán de las ventajas, aparte de que este beneficio no será necesariamente exclusivo de las firmas que hayan invertido, sino de la sociedad como un todo.

Asimismo, es necesario observar que sí hay un retorno inmediato para las empresas, con un costo relativamente bajo. Se trata de invertir en la parentalidad, es decir, permitir que los hombres y las mujeres ejerzan la paternidad y la maternidad de forma digna y sustentable. Cuando ellos se convierten en padres o madres y ejercen su parentalidad de forma activa, desarrollan competencias que tienen un impacto positivo en el ambiente laboral, como es el caso de la creatividad, la resiliencia, una mirada más amplia y sistémica al ambiente laboral y más

respeto y solidaridad entre los compañeros. Dar valor al hecho de convertirse en padre o madre interviene en el horizonte emocional de las personas, desarrollando la sensibilidad con la justicia social y la inclusión: trasladan los sentimientos con sus hijos a los de sus compañeros de trabajo y a los *hijos de nadie*.

Todo eso permite comprender que, a pesar de las empresas con políticas de recursos humanos más avanzadas, Brasil vive hoy un déficit de atención a los responsables de niñas y niños de 0 a 6 años. En el universo de las 150 mejores empresas para trabajar, de acuerdo con la lista de 2019 del instituto Great Place to Work (GPTW), las que contemplan una licencia por maternidad de seis meses o incluso superior, son menos de la mitad (49 %). En el caso de la licencia por paternidad de 20 días o más, solo la contemplan poco más de un tercio (39 %) ³⁵⁸.

Asimismo:

A) apenas un 11 % de las compañías de la lista cuenta con jardín de infancia o salas cuna para las hijas e hijos de los empleados, ya sea en el centro de trabajo o en sus proximidades. Además, la mitad de esas empresas solo contempla este beneficio para las mujeres (en la otra mitad, lo pueden solicitar tanto el padre como la madre);

B) menos de un tercio (31 %) cuenta con una sala específica de lactancia para que las madres amamenten a sus hijos o para que se extraigan leche para llevársela a casa;

C) cerca de una cuarta parte permite flexibilidad de horarios para resolver cuestiones familiares, como una reunión en la escuela o una visita al pediatra.

Esta es la situación en las empresas con políticas de recursos humanos más avanzadas. Ahora bien, apenas un 13 % de las empresas

³⁵⁸ United Way Brasil y la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal elaboraron, en colaboración con Great Place to Work, la guía *Aposte na Primeira Infância —Apuesta por la Primera Infancia—*. Disponible en: <https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia_Aposte_na_Primeira_Infancia.pdf>.



certificadas por el GPTW informaron de alguna práctica para los colaboradores que tenían hijas o hijos en la primera infancia. En el país como un todo, todavía hay derechos básicos que no se cumplen. El informe *Situación de la Paternidad en el Mundo*³⁵⁹, publicado en 2019, reveló que, en Brasil, el 27 % de los padres aún no disfrutaban de ningún tipo de licencia, aunque este derecho esté previsto en la legislación. De cualquier forma, los números sugieren algún progreso en este escenario, al menos en las empresas más avanzadas. En la lista de 2018 del GPTW —con datos de 2017— la licencia de seis meses para las madres era concedida por el 39 % de las empresas, la licencia de 20 días para padres existía en un 29 % y tan solo un 20 % contaba con salas de lactancia (en los tres casos se registró un avance de cerca de 10 puntos porcentuales). Sin embargo, el número de compañías que contaban con un jardín de infancia o una sala cuna para las hijas e hijos de sus empleados permaneció prácticamente igual, un número que aún es muy bajo.

En un universo de 10 millones de niñas y niños de 0 a 3 años de edad, todos ellos con derecho a educación infantil a partir de su nacimiento, aunque sin que sea obligatoria para cada uno de ellos —de cualquier forma, lo que sí constituye un deber del Estado es el atendimento de todas las familias que soliciten una matrícula en un jardín de infancia—, el Plan Nacional de Educación 2014-2024 establece la meta de atender al menos al 50 % antes del último año de vigencia de este Plan. Al tener en cuenta que, en el inicio de 2019, apenas estaban matriculados 2 432 000 niñas y niños (48,6 %), la meta de 5 millones aún está a mitad de camino. El déficit que se debe cubrir en cinco años es de 2 568 000 nuevas plazas. En este escenario, el apoyo de las empresas es crucial para el país, pues es una iniciativa que puede tener un extraordinario impacto en el desarrollo de millones de niñas y niños.

Con el objeto de incrementar la participación empresarial en las inversiones enfocadas en

la primera infancia, este Plan indica una actuación en tres frentes: el sentimiento social, la razón de negocio y el concepto de derechos humanos y empresas en el campo de la primera infancia.

2. Emoción, razón y derechos

Hasta el final del siglo pasado, la visión preponderante de la misión de una compañía era la que defendía el economista Milton Friedman, de la Escuela de Chicago: *la responsabilidad social de la empresa es aumentar sus beneficios*. El argumento es el de que las empresas que se enfocan exclusivamente en su negocio son más eficientes y, por lo tanto, entregan mejores productos, son capaces de crecer y de ofrecer más empleos e incluso pagar más impuestos, con los que el Estado proveerá los servicios que la sociedad elija como más importantes.

No obstante, en parte debido a una serie de decepciones tanto con el comportamiento de las empresas como con la actuación de los gobiernos, viene ganando fuerza la noción de que la empresa no puede preocuparse exclusivamente de sus accionistas. La presión no proviene en exclusiva de especialistas o de organizaciones no gubernamentales involucradas con el tema. En agosto de 2019, los presidentes de 181 de las mayores compañías del planeta, miembros del grupo de influencia *The Business Roundtable*, declararon que la función de una empresa no se restringe a servir a los accionistas, una posición que defendían desde 1997, sino *crear valor para todos sus stakeholders*, los grupos de interés, en donde se incluyen los empleados, los clientes, las comunidades locales y el medio ambiente.

En otras palabras: estamos en una coyuntura en la que no solo existe una presión social para que las empresas contribuyan a la comunidad de manera más amplia, sino que, cada vez más, lo que hay es un deseo de los propios empresarios y ejecutivos de hacerlo. Este es el lado

³⁵⁹ El Instituto Promundo, que es miembro de la RNPI, elabora el informe *Situação da Paternidade no Mundo —Situación de la Paternidad en el Mundo—*. El tercero de estos informes, de 2019, fue publicado durante la Conferencia Women Deliver 2019, en Vancouver, Canadá. Disponible en: <<https://stateoftheworldsfathers.org/>>.

de la emoción. Además, si son las propias empresas las que están dispuestas a conceder más atención a las demandas de los *stakeholders*, es necesario asociar la atención a la primera infancia a esta tendencia.

El otro lado es el de la razón de negocio. Existen fuertes motivos para considerar que las acciones en pro de la primera infancia son una inversión ventajosa —no solo para la sociedad como un todo ni exclusivamente en el futuro, sino para las propias compañías y a corto plazo—.

Uno de esos motivos es el de la productividad. De acuerdo con ReadyNation, una organización empresarial americana que cuenta con 1100 miembros, entre los que se incluyen presidentes y expresidentes de grandes corporaciones unidos por la causa de las inversiones en las niñas, niños y jóvenes, los programas a favor de la primera infancia hacen que los empleados sean más eficientes: por el hecho de saber que se está cuidando bien de las niñas y niños, los padres pueden concentrarse mejor en el trabajo. Además, los cuidados con la salud de los hijos suponen menos faltas de los empleados.

Un segundo motivo es el de la retención de talento. Diversos estudios internacionales indican que el costo de la rotatividad laboral de los empleados oscila entre el 50 % y el 200 % del salario anual del empleado. Es natural intuir que, en una empresa que proporcione mejores condiciones para armonizar la vida familiar y la profesional, la rotatividad será menor. El caso de la filial brasileña de la aseguradora Tokio Marine demuestra la validez de esa intuición. En 2011, cuando la empresa comenzó a contemplar beneficios para sus colaboradores con hijas e hijos en la primera infancia, como por ejemplo, horario flexible, reembolso de los gastos con el jardín de infancia o con una niñera y un plan privado de previsión social, su índice de rotatividad era del 21 %. Dicho índice fue disminuyendo de forma persistente año a año y llegó a ser de un 9,8 % en 2017, frente a una media del 14,9 % en el sector.

En la mayor parte de los casos, esas ventajas compensan los costos en los que se incurren con las políticas de apoyo a la primera infancia, como por ejemplo, de la inversión en un jardín

de infancia. De cualquier forma, esto es algo que varía de compañía a compañía. La razón para ello es que tanto los costos como las ventajas dependen mucho de las características del negocio, de la fuerza de trabajo, de la situación de la competencia, del ciclo de la economía, de la facilidad para capacitar al sustituto de una persona que esté de licencia y de la posibilidad de implementar horarios de trabajo flexibles.

Con tantas variables, solo la propia empresa está en situación de estimar si, financieramente, el resultado producirá números rojos o beneficios. Para hacer esa estimación, se han de tomar en consideración, por ejemplo:

- A) el índice de rotatividad laboral voluntaria de padres o, más frecuentemente, de madres recientes;
- B) cuánto ahorraría la empresa reduciendo esa rotatividad. Para ello, se han de sumar tanto los costos directos de buscar, seleccionar y capacitar a nuevos empleados como los costos indirectos con la pérdida de productividad temporal del equipo y de la interrupción en el atendimento a algún cliente, etc.;
- C) cuál es el promedio del número de nacimientos por año;
- D) lo fácil que resulta repartir el trabajo de un empleado entre sus compañeros;
- E) cuál es el costo de contratar a un sustituto temporal;
- F) cuáles son los costos de implantación de los beneficios, como la parte proporcional del alquiler de una sala de lactancia.

No obstante, además de los resultados, también hay beneficios intangibles —que incluso pueden ser mayores que las ventajas financieras³⁶⁰—. Una empresa que sea considerada justa y preocupada con el bien común provoca orgullo en su público interno, lo que, por lo

³⁶⁰ Véase la publicación: *Aposte na Primeira Infância*, elaborada por United Way y la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal. Disponible en: <https://www.unitedwaybrasil.org.br/sites/unitedwaybrasil.org.br/files/Guia_Aposte_na_Primeira_Infancia.pdf>.



general, se traduce en una mayor implicación, algo que también suele tener efectos positivos en la productividad. Una investigación del Instituto Gallup analizó casi 24 000 unidades de negocios y concluyó que en las que los índices de implicación se situaban en el primer cuartil —el 25 % con una mayor implicación— registraban una productividad un 18 % superior al de la media, así como una rentabilidad un 12 % por encima del de la media.

Cuando esa percepción de empresa *humana* le llega al público externo, también logra un aumento de su reputación, que puede favorecer las ventas o que personas más calificadas muestren predilección —no solo las mujeres, una fuente de talento continuamente infrautilizada por las empresas, sino también los jóvenes padres— De acuerdo con un reciente informe sobre paternidad del Instituto Promundo³⁶¹, el 85 % de los padres de Argentina, Brasil, Canadá, Japón, Países Bajos, Reino Unido y Estados Unidos, dicen que harían *cualquier cosa para aumentar su implicación en los cuidados de sus bebés durante las primeras semanas y meses de vida de sus hijos biológicos y de los adoptados*.

La investigación *Helping Dads Care*³⁶² presenta unos resultados impresionantes: los padres quieren implicarse en el cuidado de sus hijos. El 73 % de ellos coinciden en que hay poco apoyo a los padres en el centro de trabajo y uno de cada cinco hombres (el equivalente a un 21 % de la muestra) declaró que tendría miedo de perder el empleo si disfrutase de toda la licencia de paternidad. La investigación también reveló que el 69 % de los padres cambiaría de empleo para pasar más tiempo con sus hijos. Asimismo, el 87 % afirma que se siente más satisfecho con su vida cuando puede ser el cuidador que desea ser.

Existe un tercer ámbito que motiva la participación de las empresas en la inversión en acciones que redunden en el cuidado, en el desarrollo y en el bienestar de la niña y el niño —el de los derechos—. El cambio de concepción

del papel que establecen las empresas en las relaciones tanto sociales como de negocios se consolidó con la publicación de la ONU, en 2011, de los *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos* (PREDH). Con ella se comenzó a proporcionar insumos normativos para que las empresas no se limitasen a abstenerse de violar derechos, sino que también se propusiesen la construcción de medidas que pudiesen prevenir las violaciones, de modo que se generasen impactos positivos en los negocios y en los agentes sociales con quienes interactuasen, incluyendo a las niñas y niños en la primera infancia. Esto supuso un paso que va más allá de la idea de la responsabilidad social empresarial, pues no solo se trata de generar valor compartido entre el negocio y la sociedad, sino de construir herramientas empresariales para la gestión de los riesgos y de las posibilidades que provocan los negocios en las condiciones de vida de los empleados, de la cadena productiva y de la sociedad.

Desde la publicación de los PREDH, la ONU, la Unicef y el Conanda están esforzándose para construir nuevas aportaciones para el campo de los derechos de las niñas y niños, sobre todo, por medio de la Observación General n.º 16, de 2013, del Comité de los Derechos del Niño de la ONU, del material producido por Unicef para la integración de los derechos de las niñas y niños en las prácticas empresariales³⁶³ y de las Resoluciones del Conanda n.º 163, de 2014 (sobre la publicidad infantil), y n.º 215, de 2018 (sobre la protección de los derechos de las niñas y niños en emprendimientos económicos y obras). Este repertorio jurídico redireccionó la función de las empresas de todos los tamaños hacia el papel de garantes de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Un canal estratégico de comunicación y sensibilización puede ser la Asociación Brasileña de Recursos Humanos (ABRH), que congrega 22 regionales (en las Unidades de la Federación). El tema de la Primera Infancia llegó a la ABRH

³⁶¹ Véase la nota anterior.

³⁶² Disponible en: <https://promundoglobal.org/wp-content/uploads/2018/06/Promundo-DMC-Helping-Men-Care-Report_FINAL.pdf>.

³⁶³ Accesible en: <<https://www.unicef.org/csr/tools.html>>.

al final de 2019³⁶⁴, en un evento organizado por la revista *Crescer* y el periódico *O Globo*, en colaboración con la ABRH-Brasil y apoyo de la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal. El evento reunió a ejecutivos, médicos y especialistas en recursos humanos para debatir la relación entre el universo corporativo y la primera fase de la vida.

3. Buenos ejemplos

En la práctica, las empresas pueden desarrollar algunas acciones concretas e inmediatas para impulsar las inversiones en la primera infancia. Entre ellas están la garantía de un jardín de infancia en la propia sede o mediante colaboraciones, la adopción de flexibilidad de horarios, la construcción de una cultura de confianza y acogimiento con sus empleados y la extensión de esas políticas, en la medida de lo posible, a su cadena de valor.

También hay múltiples formas de abrazar esta causa, que pueden ir desde la participación en acciones voluntarias y campañas para informar a la población, hasta el uso de su influencia en diversos foros para lograr progresos en los cuidados de las niñas y niños. Gabriella Bighetti, directora ejecutiva de United Way Brasil, organización no gubernamental que actúa en pro de la primera infancia y de la juventud por medio de la educación afirma que *toda empresa tiene el potencial de ser aliada de la primera infancia. Además, ya son varios los ejemplos y caminos positivos a ser seguidos.*

En Brasil, las buenas prácticas empresariales sustentables y productivas, que observan la legislación nacional e internacional de los derechos de la niña y el niño, ponen de manifiesto que los beneficios que se ofrecen a los trabajadores transforman el ambiente laboral en un lugar de apoyo e incentivo a las madres, padres y cuidadores. En particular, la atención primordial a la primera infancia, con la adopción de medidas de respeto a

sus derechos y la promoción de su supervivencia, de su desarrollo y de su bienestar.

La empresa de cosméticos Natura, por ejemplo, ofrece, desde 2016, 40 días de licencia por paternidad, más del doble de lo que prevé la Ley n.º 11770, del 9 de septiembre de 2008³⁶⁵, modificada por el Marco Legal de la Primera Infancia³⁶⁶, la cual es aplicable a las compañías vinculadas al Programa Empresa Ciudadana. La lógica reside en que, durante ese período, la madre se está recuperando físicamente del embarazo, por lo que la proximidad del padre es importante para toda la familia, especialmente, para el establecimiento del vínculo con el bebé, uno de los propósitos de la empresa. El beneficio también es válido para las parejas del mismo sexo y en los casos de adopción.

La filial de Johnson & Johnson en Brasil sigue la misma línea: en 2018, la empresa amplió la licencia por paternidad de 15 a 40 días hábiles, totalizando 56 días —la medida es válida para padres biológicos o adoptivos, incluyendo a parejas homoafectivas. El empleado puede disfrutar de ese permiso en el momento que desee, durante el primer año tras el nacimiento o la adopción de la niña o el niño —lo que permite que el padre y la madre se turnen en los cuidados—.

En el Banco Losango, en São Paulo, en todas las fechas conmemorativas, como el día del padre, de la madre o del niño, se anima a los padres a que lleven a sus niñas y niños al trabajo. Junto con el tradicional té de canastilla para quien va a tener un bebé, el banco también ofrece una política de compensación de horas extras (que permite ajustar horarios para poder atender compromisos personales), ayuda para el jardín de infancia y otros beneficios, que tienen, según la dirección, como efecto la preservación *del clima de alta confianza.*

³⁶⁴ Accesible en: <<https://www.abrhbrasil.org.br/cms/materias/noticias/abrh-brasil-marca-presenca-em-evento-empresas-pela-primeira-infancia/>> y <<https://www.abrhbrasil.org.br/cms/materias/noticias/abrh-brasil-em-defesa-da-primeira-infancia/>>.

³⁶⁵ Esta ley instituye el Programa Empresa Ciudadana, que tienen como objeto ampliar la licencia por maternidad a dos meses. La empresa es resarcida por el salario pagado a la trabajadora durante ese periodo, mediante la deducción de dicha cuantía de los impuestos que debe pagar.

³⁶⁶ La Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016, más conocida como Marco Legal de la Primera Infancia, añadió un artículo a la Ley n.º 11770, mediante el que hacia posible la ampliación de la licencia por paternidad por quince días, en los mismos términos que el de la ampliación de la licencia por maternidad.



En lo que se refiere a la flexibilidad de horarios, tan importante para quien tiene hijos que pueden tener asuntos urgentes o a los que hay que acompañar en ocasiones especiales, ella puede asumir varias formas. Hay quien da a los empleados la alternativa de entrar más tarde o salir más pronto. Hay quien permite compensar las horas no trabajadas. Hay empresas que dan la opción de salir durante el horario de trabajo para resolver asuntos personales. También hay otras que propician el trabajo desde casa. Todos esos esquemas suelen funcionar muy bien, inclusive, debido a que, según diversas investigaciones, las personas solo logran ser productivas durante una cierta cantidad de horas por día, que son bastante menos de las ocho horas seguidas de los horarios usuales. Además, también hay estudios que indican que los empleados con horario flexible suelen estar más comprometidos y más satisfechos con el trabajo.

En la empresa Tokio Marine de Brasil, todos los empleados pueden iniciar su jornada laboral entre las 7:00 y las 10:00 y finalizarla entre las 16:00 y las 19:30, además de que pueden usar su banco de horas para salir más pronto cualquier día. Esto facilita que los padres estén presentes en los compromisos escolares o en las consultas médicas de sus hijos. Además, la aseguradora ofrece los servicios de un(a) asistente personal, de utilización ilimitada y confidencial, que es válida para los empleados, sus maridos o mujeres y sus hijos. Este(a) asistente les ayuda a pedir cita para consultas médicas, a averiguar los precios de fiestas infantiles, de escuelas, etc.

En la filial brasileña de la empresa farmacéutica Takeda, los viernes, el horario de trabajo termina a las 13:00, para los empleados de la oficina de Santo Amaro, en São Paulo, y a las 15:00 para quienes trabajan en la fábrica. El fin de semana ampliado se compensa con una carga horaria un poco mayor de lunes a jueves. El personal administrativo también puede disfrutar de tres días de permiso al año compensables a lo largo del mismo, mientras que el personal ligado directamente a la producción, puede disfrutar de un día de permiso al semestre, siempre que no haya faltado. Con el objeto de estimular el orgullo con el trabajo de los padres, Takeda también organiza un día para que las niñas y los niños visiten la oficina.

Whirlpool, propietaria de las marcas Brastemp y Cônsul, apuesta por el trabajo a distancia —desde el final de 2018, permite hasta dos días de trabajo desde casa—. Para ello, cambió las computadoras de escritorio del personal elegible por otras portátiles e implementó la tecnología VoIP, que permite el uso del teléfono de la empresa por internet.

IBM organiza varias actividades para los hijos de los empleados durante la Semana del Niño, lo que incluye actividades para desarrollar habilidades de tecnología. También concede permisos no remunerados durante un período entre 3 y 36 meses, además de permitir que, durante los cuatro primeros meses de vida de la hija o el hijo, el empleado trabaje desde casa, por lo menos, tres días a la semana.

La empresa Special Dog, de Santa Cruz do Rio Pardo (São Paulo), contempla varios beneficios para sus colaboradores, enfocados en el cuidado integral de las niñas y niños, entre ellos se encuentran: a) licencia por maternidad de 6 meses, la cual se puede unir a las vacaciones; b) licencia por paternidad de 5 días, aunque se permite ampliarla a 20 días, en el caso de que el colaborador participe en el curso para padres impartido por el equipo de enfermería de la empresa; c) ajuar de bebé proporcionado a todos los nuevos padres; d) un año de ayuda-niñera, tras la incorporación después de la licencia por maternidad, por el valor de un salario mínimo.

Asimismo, esta misma empresa creó el premio Special Dog, un amplio espacio de esparcimiento para las familias. El centro cultural de la empresa, creado en 2014, ofrece a las niñas y niños entre 3 y 5 años de edad, de toda la comunidad, actividades de musicalización, narración de historias y juegos. En el área de las políticas públicas, la empresa financia, desde 2017, un proyecto de la Secretaría Municipal de Educación para la cualificación de las profesoras de educación infantil y un proyecto de la Secretaría de Asistencia Social centrado en las cuestiones con niñas y niños en los centros de acogimiento.

La Asociación Comercial y Empresarial de Chopinzinho (ACEC), motivada por el Programa

Universidad del Niño³⁶⁷, creó el proyecto *Emprendiendo en el Futuro*, al que se adhirieron 32 empresas en el año de 2019. Las acciones se iniciaron con la proyección del documental *El Comienzo de la Vida*, de Estela Renner, para todos los empleados; después, se les pidió que publicasen una foto o un video jugando con sus hijos, sobrinos o ahijados. En el Día del Juego, como parte de un evento organizado por la Municipalidad de Chopinzinho (Paraná), en colaboración con el Grupo Gestor de la Universidad del Niño, los empleados fueron con sus hijas e hijos a la empresa para que estos conocieran el lugar de trabajo de los padres. El propietario de una empresa que se adhirió al proyecto afirmó que *estaba con una eficiencia del 88 %, por causa de algunos motivos*, a lo que añadió que *un mes después de la acción, subió al 97 %*.

El Grupo Doce D'ocê, también de Chopinzinho, amplió a iniciativa propia la licencia por maternidad de 4 a 6 meses, así como la licencia por paternidad de 5 a 20 días, para sus 500 empleados: la mayor parte, mujeres. Como resultado de la acción, la empresa registró una disminución de la rotatividad tanto de sus empleados como de sus empleadas.

El apoyo material también es bienvenido. El Grupo Sabin, dedicado a los laboratorios de medicina diagnóstica, ofrece un salario mínimo para ayudar a los gastos de boda. Además, también imparte charlas de preparación para los empleados que esperan un bebé y, por último, otro salario mínimo, para la compra del primer ajuar del bebé. El beneficio también se les ofrece a los empleados de sexo masculino, que suponen una tercera parte de su fuerza de trabajo.

FERSOL no hace distinción de género en la definición de los salarios, por lo que los cargos pueden ser ocupados tanto por hombres como por mujeres. Dado el gran número de mujeres en su plantilla de empleados, la empresa presta una especial atención a las orientaciones sobre salud, protección de la maternidad y derechos de la niña y el niño. Todos los empleados tienen acceso a los cursos sobre derechos reproductivos, planificación familiar, parto natural, amamanta-

miento, enfermedades del aparato reproductivo y enfermedades de transmisión sexual. La licencia por paternidad fue ampliada a 30 días. En el caso de la licencia por maternidad, además de los 120 días previstos por ley, las mujeres reciben un mes adicional de permiso que pueden juntar a las vacaciones. Esto mismo también es válido para el padre, siempre que conviva con la madre de la niña o del niño. Asimismo, los beneficios se aplican a los padres que adoptan a una niña o a un niño, así como a las parejas heterosexuales y homosexuales.

Capitaneados por su Comité de Responsabilidad Social, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo - FIESP organizó, en el 2.º semestre de 2019, la serie Workshops Empresarios por la Primera Infancia, que versaron sobre los siguientes temas: Visión Estratégica de la Primera Infancia para el Desarrollo Nacional; Acciones Corporativas por la Primera Infancia en las Empresas y en la Comunidad, en el Ámbito Nacional e Internacional; Desarrollo de Proyectos e Iniciativas de Impacto Positivo en la Educación y Cuidados en la Primera Infancia. En el último taller, se analizó con mayor profundidad el concepto de actuación en red, se elaboró una relación de las organizaciones de articulación que actúan en la promoción y en la garantía de los derechos de la primera infancia tanto en Brasil como en el mundo y se estimuló la formación de una red de líderes empresariales por la causa. En la medida que otras federaciones de industrias y de comercio adopten iniciativas semejantes, la mirada de la sociedad se ampliará más y permanecerá más atenta a las niñas y niños en la primera infancia y a sus derechos a la vida y al desarrollo pleno.

4. Objetivos y metas

Para los gobiernos

1. Promover campañas específicas para empresas, en las que se ponga de manifiesto

³⁶⁷ Programa Universidade da Criança.

la importancia del apoyo a la causa de la primera infancia;

2. Crear mecanismos para incentivar la adhesión de las empresas al Programa Empresa Ciudadana, mediante el que se posibilita ampliar las licencias por maternidad y por paternidad, en los términos de la Ley n.º 11770, de 2008, con la alteración introducida por la Ley n.º 13257, de 2016 (Marco Legal de la Primera Infancia);
3. Buscar eficiencia y equidad para la promoción del crecimiento y del desarrollo económico, con cumplimiento de la legislación sobre los derechos de la niña y el niño;
4. Crear una plataforma pública con información sobre las buenas prácticas y experiencias en el campo de la responsabilidad social, de las empresas participantes del Programa Empresa Ciudadana, que beneficien a las niñas y niños en la primera infancia;
5. Estimular que las empresas hagan donaciones, en su área de actuación, al Fondo de los Derechos del Niño y el Adolescente³⁶⁸, del Consejo de Derechos del Niño y el Adolescente;
6. Producir y divulgar material informativo con directrices metodológicas para la implicación de las empresas en la protección y promoción de los derechos de las niñas y niños de la primera infancia, que tome en consideración el tamaño y la complejidad del negocio;
7. En los contratos firmados por la Administración Pública con las empresas, para la realización de obras y emprendimientos económicos, garantizar la presencia de cláusulas que estipulen la obligación de las

empresas de prevenir, mitigar y remediar violaciones de derechos de las niñas, niños y adolescentes, con un foco especial en la primera infancia, lo que incluye la responsabilidad solidaria en el control de los impactos de la cadena productiva;

8. Promover el cumplimiento de la Resolución n.º 215, de 2018, del Conanda, con foco en la garantía de los derechos de las niñas y niños de la primera infancia en los contextos de obras y emprendimientos económicos.

Para las empresas

Este Plan Nacional por la Primera Infancia recomienda ocho formas de actuación para las empresas:

1. *Políticas internas*: implementar prácticas que beneficien a sus propios funcionarios, creando ambientes más acogedores para la familia, una acción que favorece la productividad y la sustentabilidad de la compañía. Algunos ejemplos de esto son la ampliación de las licencias por maternidad y paternidad, extensión de la ayuda para el jardín de infancia también para los empleados hombres o la adopción de flexibilidad de horarios, entre otras;
2. Influenciar su *cadena de valor*: exportar esa cultura a otras empresas, a través de contratos con suministradores o mediante la divulgación de sus ejemplos, una acción que crea lazos de confianza capaces de estimular los negocios y mitigar los riesgos en las relaciones.
3. *Inversiones sociales*: apoyar acciones de voluntariado, a organizaciones no gubernamentales y a jardines de infancia de la comunidad,

³⁶⁸ *Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.*

además de iniciativas enfocadas en el tema, lo que conlleva beneficios para la reputación y el compromiso de la fuerza de trabajo;

4. *Comunicación* y marketing: promover una intensa comunicación con el objetivo de sensibilizar a las personas sobre la causa de la primera infancia, una acción que refuerza la identidad de la empresa y también aporta beneficios para su buena reputación;
5. *Advocacy*: divulgar y promover entre todos sus *stakeholders* la importancia de invertir en la primera infancia;
6. *Formación interna*: realizar cursos y otras actividades formativas para sus empleados, sobre derechos, servicios y cuidados a las niñas y niños en la primera infancia, incluyendo a sus suministradores, a terceros y a líderes comunitarios;
7. *Diagnóstico*: con el fin de identificar, prevenir y reparar los impactos negativos de los negocios en los derechos de las niñas y niños en la primera infancia, así como para propiciar la acentuación de los impactos positivos, realizar auditorías en materia de derechos humanos que consideren los riesgos para los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, en especial los de la primera infancia;
8. *Contratos con la cadena productiva*: incluir, en los contratos firmados en el ámbito de la cadena productiva de la obra o del emprendimiento, cláusulas sobre la responsabilidad con los derechos de niñas, niños y adolescentes, con foco en la primera infancia, especialmente en el control del impacto de obras y emprendimientos, además de sanciones aplicables en el caso de incumplimiento.

En cuanto al orden a seguir, no es necesario que sea exactamente el anterior: en un terreno tan falto de iniciativas, prácticamente cualquier acción suele producir poderosos impactos en las niñas y niños, en la sociedad como un todo y en la propia empresa.

Otras recomendaciones a las empresas se fun-

damentan en el documento *Derechos del Niño y Principios Empresariales*³⁶⁹, una iniciativa de Save the Children, del Pacto Global/ONU y de Unicef. El documento señala acciones empresariales para respetar y apoyar los derechos de las niñas y niños. Los derechos de las niñas y niños se enuncian en la Convención sobre los Derechos del Niño, en el Convenio n.º 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (que se ocupa de la edad mínima de admisión al empleo) y en el Convenio n.º 182 de la misma OIT (que trata sobre las peores formas de trabajo infantil). El artículo 3.º de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el principio de que *en todas las medidas concernientes a los niños [...] una consideración primordial que se atenderá será el interés superior del niño*.

Para llevar a efecto estos principios, las acciones de la empresa incluyen:

- Asumir su responsabilidad de respetar los derechos de las niñas y niños y comprometerse a apoyar sus derechos humanos;
- Contribuir a la eliminación del trabajo infantil, inclusive, en todas las actividades empresariales y relaciones comerciales;
- Proporcionar trabajo decente a los jóvenes trabajadores, a sus padres y a sus cuidadores;
- Garantizar la protección y la seguridad de las niñas y niños en todas las actividades e instalaciones empresariales;
- Asegurar que sus productos y servicios sean seguros y, por medio de ellos, intentar apoyar los derechos de las niñas y niños;
- Usar herramientas de *marketing* y publicidad que apoyen y respeten los derechos de las niñas y niños;
- Respetar y apoyar los derechos de las niñas y niños referentes al medio ambiente, a la adquisición y al uso de tierras;

³⁶⁹ *Direitos das Crianças e Principios Empresariais*. Disponible en: http://www.unicef.org/csr/css/DRAFT_PRINCIPLES_portuguese.pdf.



- Respetar y apoyar los derechos de las niñas y niños en sus estrategias de seguridad;
 - Ayudar a proteger a las niñas y niños afectados por situaciones de emergencia;
 - Apoyar acciones comunitarias y gubernamentales que protejan y hagan cumplir los derechos de las niñas y niños;
 - Desarrollar investigaciones sobre cómo se sienten las familias que reciben los diferentes beneficios referentes a la maternidad y a la paternidad.
- II. Oferta de ayudas para jardín de infancia a los funcionarios, empleados y colaboradores;
 - III. Hacer donaciones a los Fondos de la Infancia y la Adolescencia, con la posibilidad de indicar organizaciones o programas enfocados en la primera infancia registrados en el Consejo de los Derechos del Niño y el Adolescente³⁷⁰;
 - IV. Desarrollar acciones directas para su público interno (colaboradores y suministradores) y para el público externo (clientes y consumidores), como, por ejemplo, campañas publicitarias, cursos y eventos sobre los derechos de la niña y el niño.

En síntesis, las cuatro formas que tienen las empresas para apoyar a la primera infancia —o la calidad de vida y el desarrollo de las niñas y niños— son:

- I. Concesión de licencias de maternidad y de paternidad ampliadas, según las directrices del Programa Empresa Ciudadana;

³⁷⁰ De acuerdo con el art. 12, § 1.º, de la Resolución n.º 137, del 21 de enero de 2010, del Conanda, le está facultado al donador/dador indicar el programa de su preferencia, siempre y cuando este forme parte de las prioridades y del plan de acción del Consejo. Además, el párrafo 2.º de este mismo artículo afirma que dichas indicaciones podrán ser objeto de un acuerdo de compromiso elaborado por el Consejo de los Derechos, con el objeto de formalizar el acuerdo entre el donador/dador y el Consejo de Derechos.

El derecho a la belleza



“La belleza salvará el mundo”

(Dostoiévski)

La razón para elaborar este Plan es la de proteger a las niñas y niños, la de garantizarles un buen comienzo de vida y la de que materialicen, de la forma más amplia posible, sus capacidades. El punto de partida fueron los derechos y la señalización de la distancia que hay entre la realidad y dichos derechos, así como los progresos que se vienen logrando. A continuación, propusimos acciones para remediar las omisiones, completar la insuficiencia de las políticas públicas y hacer que las vidas de las niñas y niños se aproximen a la experiencia de todos sus derechos. Este es el gran deber político y la gran tarea técnica. Hemos de cumplirlos con prioridad absoluta. Sin embargo, además de que esto no nos basta, tampoco resulta suficiente para las niñas y niños. Esto se debe a que nos conformaríamos en restringirnos al ámbito de las relaciones legales y al orden de los deberes a los que estamos vinculados. Lo que falta es otro derecho, el que llena de plenitud el sentido del cuidado, el que actúa en el campo de la sensibilidad, el que insufla vida desde dentro a todo gesto de ternura, a los actos de escucha respetuosa, a las iniciativas que promueven la inclusión, que generan la alegría de estar juntos y de compartir y que también está en las propias niñas y niños y en su continuo devenir: la belleza.

¿Cuál es la razón de que hablemos de belleza en este Plan y de que defendamos que ella es un derecho de la niña y el niño? ¿Por qué?, cuando la miseria amarga la vida de millones de ellos. ¿Por qué?, cuando el hambre agarrota sus estómagos. ¿Por qué?, cuando la salud, la educación infantil y la asistencia social y la psicológica no pasan de quimeras para un gran número de ellos. ¿Por qué?, cuando la violencia, bajo múltiples formas, les arranca la vida o lesiona sus cuerpos y hiere su vida psíquica. ¿Por qué?, cuando hay innumerables niñas, niños y algunas infancias por quienes

los gobiernos no se esfuerzan en encontrarlos, en conocerlos y en incluirlos en las políticas de protección y promoción. ¿Por qué?, cuando la negligencia y la omisión de padres, de cuidadores y del Estado abocan a tantas niñas y niños a la muerte, reprimen la construcción de sus identidades, o las apartan al margen de sus derechos. ¿No estaremos representando el papel del violinista que continuó tocando *Cerca de Ti, Señor*, mientras se hundía el *Titanic* y los pasajeros se desesperaban intentando salvarse?

¿No estaríamos escamoteando la injusta realidad al hablar del derecho a la belleza de las niñas y niños que viven en una infravivienda, en angostas callejas, con aguas fecales a cielo abierto, sin agua limpia, pisando en la basura, respirando aire polucionado, ensordecidas por el ruido, sin juguetes ni espacio para jugar, sin jardín de infancia ni centro de educación preescolar o con los padres ausentes por causa del trabajo? La pregunta es la misma en el caso de las niñas y niños en una situación diametralmente opuesta, que disfrutan un opulento nivel económico, aunque cuya atención fue encargada a terceros y su contacto con los padres se restringe a breves momentos durante los fines de semana, que se estresan por el exceso de actividades y por la expectativa del máximo aprendizaje y desarrollo. Las preguntas que surgen son las de dónde está la belleza para ellas y si tiene sentido hablar del derecho a la belleza cuando lo que les falta son esos requisitos esenciales.

Lejos de ser una contradicción, una ingenuidad o una alienación, hablar de la belleza en un plan por la Primera Infancia es decir que las niñas y niños aprisionados en esos contextos tienen el mismo derecho a la belleza, con la misma sensibilidad y sutileza, que los que disponen de una vivienda digna y una alimentación saludable, de convivencia familiar y de una formación serena del vínculo afectivo, que los que acuden a un jardín de infancia o a un centro de educación preescolar de calidad, que los que están rodeados de cuidados y cuentan con una atención dialogante, en la que, en sus aventuras de conocer y relacionarse, reciben apoyo y orientación en vez de sucesivos *no* que coartan su libertad de iniciativa y de creación; que, en vez

de un *sí* que se corresponde a la omisión y al desinterés, escuchan un *no* que representa un límite que protege.

La belleza no es algo que se deje para después de solucionar todos los problemas, de suplir las carencias económicas, de vencer los sufrimientos psicológicos y de ver cómo los derechos fundamentales se cumplen. Ella no es un después: nace junto con el esfuerzo de superación, se forma en la acción y es ahí donde dota de supremacía a lo realizado. Hay una belleza, en permanente gestación durante la vida, que restaña heridas, que reata lazos, que perdona y que vuelve a abrazar, que rechaza la desesperación y que se pega a la esperanza. Hay belleza en la presencia tierna y vigorosa de los que extienden las manos para levantar al caído, para acoger en el propio seno al rechazado, para dar cariño al que carece de afecto. Al igual que también la hay en los que derriban los obstáculos que impiden que los más vulnerables vivan con dignidad. Asimismo la hay en el grito de los excluidos, de los invisibles y de los olvidados, cuando ellos se aferran a la esperanza de que su grito será escuchado. La última finalidad de la liberación de lo que oprime es la belleza. La libertad es un acto de belleza *per se*. En los lugares con mayores carencias, la sed por belleza es aún mayor. La fuerza de la poesía vibra con inusitado vigor donde la miseria es más cruel. A veces, la belleza es su tabla de salvación. Fue Edgar Morin quien sabiamente dijo que *la belleza debe ayudar a vivir*³⁷¹.

Hay belleza en la mirada de los gestores públicos que reparan en las penurias que denigran las vidas de las niñas y niños y que, disconformes con la negación de los derechos, proponen políticas sociales para alterar esa realidad. Hay una belleza que emerge de la transformación, del paso de una situación a otra y de un nivel de calidad de vida a otro: en una política de vivienda, de saneamiento, de salud primaria, de educación infantil, de asistencia social, de cultura en el barrio, de seguridad alimentaria o de protección del medio ambiente.

La concepción de belleza que defiende la Red Nacional Primera Infancia es la de que sea el camino que lleve más allá de los límites que, en cada momento, restringen la vida, y la ruptura de las barreras que asfixian los deseos y niegan el movimiento. Cuando, tras ver una obra de teatro, se anima a mujeres presas, gestantes o madres de niñas o niños pequeños a que introduzcan dentro de una botella su mayor deseo, como si a continuación fuesen a arrojarla al mar, ellas expresan cosas que emocionan y sobre las que nunca hubiéramos sospechado que serían capaces de sentir las ni expresarlas. Además, en lo que dicen y en cómo lo dicen, se advierte una belleza que no se puede comunicar con palabras.

La belleza, cuando conduce a la libertad, a la plena expresión de uno mismo con respeto al otro y en armonía con la naturaleza, puede ser sinónimo de apertura. *La función de todo arte es romper el estrecho y angustiante espacio de lo finito en el que la persona está inmersa, pues ella vive aquí debajo para abrir una especie de ventana a su mente que tiende al infinito. Ante una cultura sin esperanza, considere el arte como la fuente de una nueva esperanza*³⁷².

La belleza capta, en la esencia del aquí y del ahora, la fuerza del ir más allá, la exigencia de un cambio, la esperanza de una salida. Ella brilla en las gotas de sudor que se segregan en el esfuerzo por trascender; ella es la propia trascendencia. La belleza está en la fe en las propias fuerzas y en la solidaridad humana para construir un mundo mejor. El célebre cuadro *Guernica* (1937), de Pablo Picasso³⁷³, puede ser un ejemplo: en él se aúnan política y arte. Cortados, reventados, divididos, fragmentados por la guerra, cuerpos y almas en pedazos representan una vigorosa denuncia contra la violación a la vida, un grito de socorro, en el que, de los colores y las formas inconexas, emerge la urgencia de la unidad, del abrazo, de una humanidad sin guerra y de una vida de paz. El dolor de la humanidad que se rebajó a la guerra clama por una humanidad que se reconcilie con

³⁷¹ MORIN, Edgar. *La beauté doit aider à vivre*. In: *La Beauté à la Rencontre de L'Éducation*. France: L'Harmattan, 2014. Twitter: @edgarmorinparis..

³⁷² TOULET, Elisabeth. *La Beauté à la Rencontre de L'Éducation*. Edit L'harmattan, 2014.

³⁷³ Un grito de indignación contra el bombardeo de la ciudad vasca del mismo nombre, durante la Guerra Civil Española (1936-1939).

la paz. Del lodazal puede —y por ello debe— brotar una flor.

Lo que queremos es que una sonrisa en el rostro de las niñas y niños sustituya al llanto, acogimiento en vez de abandono, el regazo y el abrazo en lugar de la mano que golpea, la fuerza de un cuerpo saludable, el juego espontáneo y omnipresente, queremos que el verde de la naturaleza, el canto de los pájaros y la exuberante alegría de las niñas y niños insuflen calor a la frialdad del cemento de las ciudades. Sin esta belleza que abre salidas, la vida humana giraría alrededor de sí misma, tanteando en lo oscuro. De esta forma, ella supone el lazo que nos vincula a lo que está bien hecho, en lo que hace que la persigamos dondequiera que se encuentre, incluso cuando está distante, y que nos motiva a trabajar para crearla allá donde falte.

¿Será que este es uno de los sentidos de la frase de Dostoiévski *la belleza salvará al mundo*?

La concepción de belleza que entendemos como un derecho de la niña y del niño va mucho más allá de la manifestación estética de las artes. Es difícil explicar en qué consiste puesto que pertenece a otro dominio ajeno al de la razón: pertenece al campo de la sensibilidad y de la intuición. Es difícil de explicar, aunque sí que es simple sentirla. Es cierto que es ontológica, en el sentido de pertenecer a la esencia del ser, aunque también es psicológica, mientras que su reino es la sensibilidad, la capacidad de emocionarse, de maravillarse o de extasiarse. La estética, que es el lenguaje de los sentidos, permite viajar más allá de las fronteras de la razón. Es la intención de comunicar y expresar lo que no conseguimos explicar en este instante.

Podríamos haber escogido un término más técnico para incorporar la belleza al Plan Nacional por la Primera Infancia, por ejemplo, el derecho a la estética o el derecho a percibir, crear e interactuar con el mundo por medio de los sentidos. La elección de la palabra *belleza* sintetiza la doble intención de situar en un lugar esencial las emociones estéticas que transforman e intensifican las capacidades de las niñas y niños en la primera infancia y, asimismo, de

defender, en cada uno de ellos, el derecho de coronar las cumbres de su propio destino. El derecho a la belleza contempla el respeto a la sensibilidad de cada niña y de cada niño en particular y, también, en su lugar en la colectividad y en el espacio.

La belleza, en sus innumerables formas de expresión, puede y debe resonar en la belleza de los recién nacidos, de las niñas y niños pequeños y de los que aún están por nacer. Representa un derecho de todas las niñas y niños y de todas las infancias. Todos traen, dentro de sí, la emoción estética; todos quieren la superación de lo aciago, la transformación de lo feo y la edificación de la armonía. Las niñas y niños no solo la persiguen persistentemente, sino que son seres de belleza: la sienten, la producen y la comunican. La belleza contiene, en su esencia, la velocidad y la amplitud del incalculable potencial de la niña y del niño.

La belleza está en las artes y en las ciencias, aunque no la abarquen en su totalidad, pues ella no permite que ni las formas ni el conocimiento la encasillen. El derecho a la belleza recorre la vida en todas sus dimensiones. Es como un hilo conductor que dota de unidad a la fragmentación de las acciones, de los sentimientos, de los pensamientos y de la persistente búsqueda del ser humano por el bien y por lo mejor.

Podemos encontrarla en una unidad de cuidados intensivos de niñas y niños prematuros cuando las vibraciones de la voz de la madre o del padre traspasan la incubadora y se escuchan con más fuerza que el ruido de los aparatos, cuando ellos acarician el cuerpo de la niña o del niño y depositan en el personal sanitario la esperanza de la vida. Podemos encontrar la belleza en la simplicidad de una mirada, en una sala de parto, en el momento del baño o en los gestos amorosos de una joven madre presidiaria hacia su hija recién nacida. Vemos la belleza al contemplar una nube que pasa, en el jardín de un centro de educación infantil, en un patio repleto de niñas y niños jugando... Los lugares cotidianos son los espacios en los que la belleza pasea, abraza, invita y encanta.

Cuando brota una emoción estética en la mirada de una niña o niño, al contemplar una

obra de arte, en ese momento, se produce un acto de encuentro. No se trata de un saber, sino de un descubrir. La fascinación no exige conocimiento previo ni mediación, así como tampoco una experiencia anterior. Un bebé, al ver una hoguera, clava sus sorprendidos y maravillados ojos en las llamas que se mueven en ascensión. Una niña o un niño se agachan en el jardín para sentir el perfume de una flor, aguzan su oído para escuchar el sonido de una flauta distante o paran lo que están haciendo para escuchar la campana que tañe a lo lejos. Son experiencias de belleza instantáneas, indescriptibles y sorprendentes.

La belleza está en el origen de la humanidad, allá donde lo humano comienza a constituirse. Es más, existe antes que ella misma, pues la mujer y el hombre cargan, en lo profundo de sus almas y en la maravillosa y compleja biología de sus cuerpos, la milenaria historia de un admirable proceso evolutivo, que desembocó en la capacidad de amar, de reflexionar y de soñar con un mundo más bello. Hombre y mujer nacen sedientos de belleza, lo que hace que en ellos eclosione la más pura esencia del bien y de la verdad. Tal vez vaya en este sentido lo que escribió François Cheng, de la Academia Francesa: *Cada experiencia de belleza, tan breve en el tiempo y sin embargo trascendiéndolo, nos restituye cada vez la frescura del albor del mundo.*

La belleza es un acto de delicada transformación de las representaciones. Un acto poético en el sentido etimológico —*poiésis*: evento, acto creativo³⁷⁴—. El hacer, el crear y el transformar son actos de belleza. En este sentido, la belleza es movimiento, dinámica y transformación. Al igual que una cascada, es hija del instante, del tiempo vertical, del aquí y el ahora, del tiempo del *kairós*³⁷⁵, del tiempo de la primera infancia. Manoel de Barros escribió que la *Poesía es la infancia del idio-*

ma. En total acuerdo con este gran *poeta de las infancias*³⁷⁶, para quien la poesía es una *voz de hacer nacimientos*, podríamos afirmar que la poesía primordial es la primera infancia del idioma. Los poetas García Lorca y W. Wordsworth, así como investigadores como Colwyn Trevarthen³⁷⁷, ya decían que los bebés nacen poetas. A toda persona que se aproxime a una niña o a un niño pequeño, le recomendamos que vaya equipado con un bolígrafo y un cuaderno, para escuchar y transcribir su belleza poética.

Como derecho, la belleza es permanente; como manifestación y sensación, es efímera y duradera: está presente tanto en la transitoriedad del instante como en las arrugas que el tiempo surcó en las manos y en los rostros de nuestros abuelos.

Las niñas y niños son capaces de percibir la belleza del mundo porque son capaces de sentir emoción estética. Negarles esta capacidad de percepción del mundo que las circunda sería como *anestesiárlas*, es decir, como aplicarles una inyección que les quitase la sensación de dolor. La anestesia, en su sentido etimológico, es lo contrario a la estética: la inyección de una sustancia que anula el efecto de la percepción sensorial. La anestesia anula la experiencia estética. De alguna forma, esto es lo que sucede con las experiencias audiovisuales en las pantallas digitales, que anestesian los sentidos: el tacto, el olfato y el gusto son mutilados, el oído y la vista comprimidos, reducidos a dos dimensiones que no resuenan. Además, desaparece la interacción viva y surge una asimilación pasiva, la anestesia. Recientes descubrimientos sitúan a las niñas y niños en el campo de la hiperestesia, la hipersensibilidad de los sentidos durante la infancia. La sensibilidad presenta una intensa curva ascendente durante los primeros años de vida y, posteriormente, sufre una caída tras la pubertad, lo que nos indica la gran capacidad de las emociones estéticas en la primera infancia. Esto explicaría por qué tenemos recuerdos profundos de olores, de

³⁷⁴ CASTRO, Manuel António de. *A Globalização e os Desafios do Humano*. In: *Revista Tempo Brasileiro*, 201/202. *Globalização, pensamento e arte*. Rio de Janeiro, abr.-set., 2015, p. 19: *Llamamos poiésis a la permanencia y transformación de la realidad, es por ello por lo que ella es originaria y radicalmente poética.*

³⁷⁵ *Kairós se distingue de cronos* (tiempo cronológico medido con un reloj): tiene naturaleza cualitativa, es el tiempo oportuno, el momento en el que algo especial sucede.

³⁷⁶ Véase su trilogía *Memorias inventadas* – 2002, 2006 y 2007.

³⁷⁷ Disponible en: <https://en.wikipedia.org/wiki/Colwyn_Trevarthen>. Fecha de acceso: 29 de junio de 2020.

sonidos, de imágenes y de sabores que marcaron nuestra vida en la primera infancia³⁷⁸.

Otra capacidad de las niñas y niños es la sinestesia, la capacidad de asociar sensibilidades e integrar percepciones sensoriales. Los sabores producen reacciones cromáticas, los olores pueden estar asociados a los sonidos, el tacto genera una sensación cinética. Podríamos continuar con otras combinaciones de efecto multiplicador. Manoel de Barros tiene un verso que canta esta intersensibilidad: [...] *allí donde el niño dice: Yo escucho el color de los pájaros*³⁷⁹.

Los romanos asociaban los sentidos a diferentes capacidades intelectivas: el tacto al cuidado; el oído a la atención, al entendimiento, al discernimiento; el olfato a la percepción del futuro; la vista a la capacidad de análisis en perspectiva o al prospectivo; y el sabor al juicio correcto y al saber. El hecho de que los bebés se lleven todo a la boca nos sugiere que se trata de un mecanismo de acceso a la bioquímica de los elementos o una forma de saber a través del sabor.

En la niña o el niño, así como a cualquier edad, la belleza suscita la curiosidad y se revela en la búsqueda. Llega de la mano del encanto y camina en la alegría. Se revela en el encandilamiento y reposa en el entusiasmo. Ella gesta en su vientre misterio y emoción. Sus actos esenciales se encuentran en la sensibilidad, en la sutileza, en la ternura del cuidado y de la delicadeza, en los gestos de respeto y amor, en el paso del caos al orden y del orden al caos. La belleza está en aquello que provoca pequeñas o grandes emociones estéticas. Emociones que surgen en el dar valor a lo minusvalorado, visibilidad a lo invisible, delicadeza a los actos embrutecidos, silencio al estruendo, música al silencio, alegre son al silencio muerto, en mostrar gesto firme, aunque carente de odio, allá

donde ocurre una agresión, en dar belleza a lo que hay de peor y de tóxico. La belleza no solo está en la rosa que florece; también reside en el modo como insuflamos vida a la flor muerta.

Las niñas y niños, incluidos aquellos que tienen dificultades sensoriales, son capaces de percibir frecuencias vibratorias extraordinarias. Vygotski decía que las niñas y niños que nacen con alguna discapacidad sensorial la compensan con un uso más amplio de otros sentidos. Un grupo de bebés es como un grupo de músicos: sus oídos se aproximan al oído absoluto. La piel de las niñas y niños pequeños describen arcos de sensaciones táctiles que los adultos ni siquiera pueden imaginar. Los sabores y los olores tienen una dimensión glandular que se conecta con nuestras memorias más profundas. Además, ¿qué se puede decir de la intensidad de los colores, de la inmensidad de los mundos o de la nitidez de los contrastes? Durante los primeros años de vida, se establecen millones de sinapsis neuronales, dado que los sentidos captan las frecuencias vibratorias a niveles próximos de los de la máxima capacidad de percepción sensorial. *La experiencia emocional de admiración y embelesamiento sublima lo ordinario en extraordinario y hace que la vida sea más placentera, repleta de esos micromomentos de felicidad. Esa experiencia emocional se basa en la capacidad de encontrar, reconocer y tener placer en maravillarse con todas las formas de belleza y con lo que toca la sensibilidad*³⁸⁰.

El derecho a la belleza implica que no se vulnere el derecho a su sensibilidad con agresiones sonoras innecesarias, con silencios muertos a sus demandas, con luces que ciegan los ojos, con la fría ausencia de las caricias en su piel, con olores que dañen el olfato, con gestos que duelan, con estímulos punzantes (en su sentido etimológico). No privemos a las niñas y niños de este derecho, contaminando su visión, su oído o su paladar. No permitamos que la mano dura y el gesto violento ocupen el lugar de la carantoña respetuosa; que las palabras ásperas y humillantes manchen la memoria de las tiernas nanas; que la explotación de su cuerpo traicione su confianza en el adulto. Las niñas y

³⁷⁸ Fue una magdalena de limón (denominada madeleine) y una taza de té las que inspiraron al francés Marcel Proust a escribir el clásico *En Busca del Tiempo Perdido*. Proust atribuye a esta vianda el rescate de las memorias olvidadas de su infancia. Pero en el mismo instante en que aquel trago, con las migas del bollo, tocó mi paladar, me estremecí, fija mi atención en algo extraordinario que ocurría en mi interior, cuenta el narrador y protagonista de *Por el Camino de Swann*, primer volumen de la novela. A esta reacción que opera el paladar —y a veces el olfato— se la denomina disparador de memoria.

³⁷⁹ Poema *No Começo era o Verbo*. In: *Poesia Completa*. São Paulo: Leya, 2011.

³⁸⁰ BAZINET, Julie. *Éduquer les Enfants avec la Psychologie Positive*. Éditions Jouvence.

niños tienen el derecho a la belleza en todos los gestos, en todas las palabras, en todas las miradas, en todo lo que ven. Esto no significa que se quiera que ellas vivan en un mundo idílico, sino de que se las proteja de lo que se apropia de su ser y de que recorran el camino de la realización de su proyecto de vida. La niña o el niño son personas en su sentido primigenio, aquel que resuena por detrás de las máscaras, es voz y catedral al mismo tiempo.

Someter a una niña o a un niño a espacios de convivencia en los que no se cuida la estética, a lugares sobrecargados de fealdad y de agresión sensitiva es negarle el derecho a la belleza. Sirva de ejemplo extremo el *encarcelamiento* de niñas y niños junto con sus madres, quienes se encuentran bajo custodia en centros de privación de libertad o en casas abrigo que acogen a mujeres víctimas de violencia doméstica o amenazadas. En vez de pasar días y noches con personas cargadas de tristeza y con miedo a perder su propia vida, tienen derecho a la libre convivencia y a jugar con otras niñas y niños de su edad. ¿Dónde está la belleza para ellos? Al haberse creado un entorno para el desarrollo integral de esas niñas y niños, tal y como determinan el Marco Legal de la Primera Infancia³⁸¹ y este Plan, lo que se busca para ellos, a través de los resquicios de sus precarias posibilidades son rayos de belleza.

Todo espacio es susceptible de ser transformado en un lugar de belleza, siempre y cuando allí haya ternura, sensibilidad, delicadeza, respeto y simplicidad. En lo que respecta a la afectación, al ruido excesivo, a la rigidez, a la ostentación, a la imposición, al exceso..., ellos hacen que tanto el ambiente como las cosas que hay en él sean feos. El capítulo 7.º, *La Niña y el Niño y el Espacio, la Ciudad y el Medio Ambiente*, traza los parámetros de esta transformación.

Esta es la belleza del entorno, de la casa, de la calle, del vecindario, de la comunidad, de la ciudad y de la naturaleza. Somos responsables de ella y tenemos el deber de extraerla de la *ganga*

*impura*³⁸². Nuestra relación con ese ambiente debe ser de mediación —pues, en ese sentido, tiene una simbología sacramental— entre los límites del presente y el espacio abierto a lo que se encuentra más allá.

La belleza en las relaciones humanas como llave de acceso a la creación de vínculos seguros y a la ampliación de la trascendencia de la afectividad

Existe otra fuente de belleza, que es ontológica: está en la esencia de cada ser humano y se expresa en el deseo de felicidad, de amistad, de amor, de familia, de solidaridad, de compasión, de admiración, de éxtasis, de fuerza para hacer el bien, de querer la verdad o de trabajar por un mundo más digno, más justo y más fraterno. Esa belleza va con la persona desde su concepción hasta la muerte y obra como impulso interior hacia el más allá de uno mismo, allí donde el hombre y la mujer esperan encontrar la paz, la felicidad y la inmortalidad. El sentido de la belleza está ligado al ser profundo de la niña y el niño, al motor que dota de sentido a la propia vida para lograr la plenitud.

Renegar de ese derecho durante los primeros años de vida supone renunciar a lo mejor de la esencia humana: el encuentro del otro. Precisamos las emociones estéticas para caminar por los mejores senderos de los espejos simbólicos de la vida con nuestros pares y con nuestros dispares. La belleza es una forma de entendernos con los diferentes, con los dispares, con los extraños, con quienes no entendemos o con quienes nos inspiran miedo o hablan otro idioma. Ella resuena en los diferentes contextos, en las mitades ausentes que nos complementan para hacer de nosotros mejores personas o para realizar nuestro sentido más amplio en el corazón del otro.

La belleza se teje en la primera infancia por los hilos invisibles con los que se entrelazan las relaciones humanas que nos dan confianza, que

³⁸¹ Art. 19, que altera el art. 8.º del Estatuto del Niño y el Adolescente, e introduce, entre otras disposiciones, lo que se establece en el § 10.

³⁸² Referencia a los versos de Olavo Bilac sobre la lengua portuguesa: Última flor del Lacio, inculta y bella, / Es, a un tiempo, esplendor y sepultura: / Oro nativo, que en la ganga impura / La bruta mina entre los escombros vela...

crean y fortalecen vínculos entre cuidadores y niños. Esto puede suceder en el día a día, aunque toma mayor impulso cuando la interacción se lleva a cabo en actividades culturales, en juegos y en otras acciones compartidas. En una sociedad urbana, en la que todos sufren la presión de producir y consumir, los tiempos y los espacios de interacción entre los cuidadores y los niños son cada vez más reducidos. Ampliar las posibilidades de las experiencias de belleza compartida, de creación de vínculos y de apego seguro entre adultos y niños urbanos, independientemente de su nivel de renta, es una tarea necesaria y urgente.

Convivir con niñas y niños de la primera infancia nos enseña a nosotros, adultos sin tiempo, la belleza de aminorar la velocidad, de cambiar el paso y caminar con más calma. Descubrimos la belleza en la infinidad de acontecimientos y de encuentros que pasan en un pequeño paseo. Es como si cada uno de nosotros estuviese *Caminando con Tim Tim*³⁸³. El niño nos muestra cómo mirar al mundo de otra forma, con la que desvela la belleza: la contemplación. De esta forma, él nos enseña la diferencia entre ver, observar y contemplar. La contemplación nos da la oportunidad, por ejemplo, de descubrir, en la observación detallada del niño, los infinitos espacios microscópicos. Convivir en profundidad y con amplitud con la primera infancia nos hace descubrir que la belleza está íntimamente ligada a la vida cotidiana.

Con una niña o un niño, estamos ante sus cinco sentidos. Asimismo también ante el sexto, la percepción extrasensorial, la intuición.

Los sentidos son los sensores de la belleza. En las niñas y niños, vibran con una intensidad mucho mayor que en los adultos, captan una escala inmensamente más amplia que la de nuestros oídos, nuestros ojos, nuestra piel o nuestro olfato. Por eso, el respeto a la capacidad de las emociones estéticas de las niñas y niños siem-

pre debe estar presente cuando los tocamos, los hablamos, los miramos, les hacemos gestos, les damos cosas para que las prueben, las coman o las beban. Si el medicamento les sabe amargo, no cuesta nada decírselo antes y animarlos a que lo tomen; no mentirles diciendo que la inyección no les va a doler, que los niños no lloran, que su amiguito no puso mala cara; en vez de eso, es mejor decirles que les dolerá un poco, pero que se les va a pasar rápidamente; si no quieren ponerse el abrigo, a pesar del frío, en vez de forzar sus brazos para que entren en las mangas, con riesgo de hacerles daño —y que se enfaden con quien los está forzando, todos actos de fealdad—, es posible conversar sobre la sensación de frío y calor, plantearles que experimenten el frío que hace fuera y que comparen la sensación con el abrigo puesto y sin él —¡actos de belleza!—. Es de esta forma como la belleza se convierte en un alimento esencial, una dimensión de lo cotidiano.

Siempre que nos ausentemos³⁸⁴, puede aparecer un objeto que nos permita representar —*re-presentar*— la parte por el todo; la madre puede estar representada, en su ausencia, por su olor que impregna un tejido o en el tacto, que remite a las sensaciones compartidas de la piel mientras que amamanta a la niña o al niño. El ser humano tiene la capacidad de evocar, en la ausencia, la presencia imaginada. Asimismo, puede sortear conflictos pasajeros. Los actos de belleza muchas veces nacen impregnados por la ausencia y por el deseo. La belleza aparece, desvelándose. La sensibilidad es el ejercicio cotidiano de desvelar y velar la belleza.

Ser cuidadoso con las capacidades sensitivas de las niñas y niños, cuidar de las vibraciones producidas por el toque, por los colores, por los sabores y por los olores es un acto de responsabilidad de los adultos en el cuidado de las niñas y niños. Supone el primer paso para garantizar el derecho a la belleza.

³⁸³ El vídeo *Caminhando con Tim Tim* —Caminando con Tim Tim— es un ejemplo de la gran sensibilidad del niño con lo que va encontrando, con su madre, durante el camino desde su casa a la casa de la abuela. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=1dYukOrq5RI>>. Fecha de acceso: 19 de junio de 2020.

³⁸⁴ WINNICOTT, D. W. *Jeu et Réalité. L'Espace Potentiel*. Editorial Folio Essais. Disponible en: <<http://www.folio-lesite.fr/Catalogue/Folio/Folio-essais/Jeu-et-realite>>. Fecha de acceso: 30 de junio de 2020.

Restitución del sentido de la intuición y del entendimiento

Belleza e intuición

La belleza tiene afinidad con la intuición. La etimología de la palabra *intuir* — *intuēri*, percibir íntimamente, instantáneamente, tener una percepción inmediata y global— nos aporta la idea de la captación de la amplitud, de la totalidad y de la interioridad. Además de cuidar, de proteger, es mirar, contemplar. La raíz etimológica de *intuición* nos sugiere situar esa capacidad en el ámbito de la sensibilidad, de la sutileza y de la emoción. La razón nos conduce a la lógica binaria, a la separación entre el *sí* y el *no*; por su parte, la intuición aprehende la totalidad. La intuición de la niña y el niño nos sorprende cuando advertimos que nos *entiende* bastante más allá de lo que pretendemos revelar o de lo que pensamos que ella capta. La mirada fija del bebé en la de su madre revela el misterio del encuentro, de la comunicación. Si nos limitamos a pensar solo en una imitación, en un ida y vuelta o en una especie de juego de ping-pong, no pasaremos de la primera capa, de la objetividad y de lo que hay de mensurable en el gesto externo. Este también puede ser bello, aunque adquiere todavía más belleza cuando se lo vincula a la percepción subjetiva de la relación entre la madre y el hijo. Si profundizamos en el significado de ese intercambio, de la fuerza del sentimiento de unidad, nos situamos en el ámbito de lo subjetivo, del vínculo afectivo y del amor. Se trata del reino de la belleza. No solo es de él de donde deben partir todos los gestos y significados externos, sino que estos, asimismo, a él deben regresar.

Belleza y entendimiento

La raíz etimológica de *entendimiento* —*intēndere*— es extender, desplegar el conocimiento,

tender hacia, ir al encuentro, ir cerca de, para estar próximo. Es una capacidad de relacionarse y de compartir. Tiene el mismo sentido que comprender, es decir, vincularse al otro. Jean Piaget identificó la importancia del gesto iniciático del acto del bebé recién nacido al agarrar el dedo de otra persona. Desde su nacimiento, la niña y el niño tienen la capacidad del entendimiento.

El derecho a la belleza también se refiere a la capacidad de colaboración y de tierno entendimiento de los seres humanos, que ya se revela alrededor de los nueve meses de edad. La belleza se inserta en esa capacidad de entender los lazos afectivos e intelectivos que necesitan las niñas y niños pequeños para poder existir, como si fuese un lazo invisible que sustenta el delicado y vital tejido de los vínculos primordiales. Es el arte de entendernos en el ejercicio de despliegue de nuestra sensibilidad para *extender* lazos entre las personas. El derecho a la belleza de las diferentes infancias remite a la posibilidad primordial de conectarse a partir de las emociones estéticas de las diversas raíces culturales, con el motor energético de la evolución de la humanidad. No es un derecho del que se pueda prescindir ni se restringe a una u otra cultura determinada o a una infancia en específico.

La belleza de la singularidad de cada niña o niño y de su forma de entrelazarse en la colectividad

Hablamos del colectivo de la primera infancia con la conciencia de que no existen dos niñas o niños iguales, incluso en el caso de que sean gemelos monocigóticos. Se pueden parecer físicamente, pero cada niña o niño ocupará una posición singular y única en el espacio y en el tiempo. Esa posición determina una perspecti-



va específica del entorno y de la singularidad de la niña y el niño. Cada uno de ellos posee su propia capacidad sensorial, un sentido particular y diferenciado de la belleza.

El derecho a la belleza presupone diferentes perspectivas y formas de como cada niña o niño resuenan en su entorno, en su expresividad y en sus vínculos afectivos personales. Esto no significa que la belleza no se pueda compartir, intercambiar, entender y entrelazar en la colectividad.

Eso nos lleva a considerar el derecho a la belleza como un derecho inalienable del ser humano. La belleza se encuentra en la ontogénesis de cada ser humano y hace que vea el mundo de una forma única. Cada niña o niño tienen el derecho a tener una sensibilidad propia, un lenguaje particular de las emociones estéticas y una consideración diferente a la de los otros. Esas diferencias se acentúan con los matices de la diversidad de cada infancia, con cada tradición cultural que hereda la niña o el niño y con cada entorno familiar y comunitario.

Situaciones cotidianas de creación de belleza en la vida de las niñas y niños

Nuestra capacidad de percibir la belleza —admirarnos y maravillarnos— está directamente relacionada con la capacidad de sublimar lo ordinario a lo extraordinario en las situaciones cotidianas. Con tiempo y sosiego, nuestra mirada sensible con la niña o el niño, puede suponer para ellos una irrecusable invitación al embelesamiento, a la fascinación, a la conexión con la belleza, sintiendo la emoción estética que eleva hacia lo bello. Apreciarse los instantes del día a día es vivir la belleza, pues por medio de los mismos, se abre la posibilidad de que el niño se conecte con cualquier cosa mayor que él.

Cuando consideramos prioritaria la dimensión objetiva de un acto como el de orientar a una joven madre sobre cómo amamantar a su bebé, dejamos en segundo plano a las dos personas de la relación: el acto puede ser técnicamente perfecto, aunque formal y carente de belleza. Cuando el foco de nuestra mirada hacia ese

acto de cuidado son el bebé que se alimenta y la madre que nutre a su hijo, al hablarles sobre la técnica que funciona mejor para resolver una dificultad por la que están pasando, ambos, madre y bebé, sentirán la profunda dimensión del acto y su sensibilidad les proporcionará la sensación de embelesamiento y de éxtasis. Esta forma de obrar y de ver transfigura lo cotidiano, pues atraviesa la capa de la exterioridad de una técnica y toca en las sístoles y diástoles del corazón, es decir, en la belleza de lo que ambos están haciendo.

Otros dos ejemplos más con el propósito de relacionar el argumento con capítulos de este PNPI. Cuando vemos en el juego un instrumento para formar determinada habilidad del pensamiento —por ejemplo, análisis de alternativas u organización lógica— o la competencia para una acción —apilar objetos de diferentes tamaños—, nuestro foco se sitúa en la acción y en su producto, en vez de en la niña y el niño en su calidad de persona que juega y que, al efectuarlo, realiza lo que le gusta hacer: prueba, descubre, crea, sufre la sensación de que no lo logrará, persiste y se queda exultante cuando tiene éxito. La habilidad mental o motora emerge de este proceso en virtud de que pertenece a la naturaleza del proceso, en vez de buscarla como cosa externa en cuyo ámbito el juego solo habría sido el *método* o el *camino*. Cabe recordar ahora los versos de Antonio Machado: *Caminante, no hay camino, se hace camino al andar*. Si le propusiéramos a unas niñas o niños saltar la comba como medio de desarrollar la coordinación motora gruesa —está claro que el giro de la comba con los brazos y el salto simultáneo o alternado con los dos pies requieren sincronización—, lo que pasará es que un objetivo curricular estará estereotipando el juego, que pierde su encanto, pues se diluye en el ejercicio didáctico. Trasladar el sentido de las actividades infantiles a un objetivo externo los vuelve aburridos y sin encanto.

Cuando cambiamos la perspectiva, restituimos a la niña o el niño su condición de coautores de la actividad. Nosotros mismos nos maravillamos y vibramos con los descubrimientos, las creaciones y la alegría que sienten. Tanto

ellos como nosotros estaremos abriendo el camino de la belleza, viviéndola. Si nos limitamos a considerar cuatro Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incluyen formalmente a las niñas y niños en la primera infancia para promover acciones de salud, educación, equidad de género, reducción de la pobreza y promoción de una cultura de paz, aún seguimos quedándonos en la acción objetiva que garantiza una mejor calidad de vida para ellos. Ahora bien, cuando damos la mano a las niñas y niños que carecen de atención de salud, respeto, promoción de la igualdad de género y de mejores condiciones de vida, situándolos a la misma altura que las de los bastante favorecidos, nos maravillaremos con el rostro humano de los ODS, mientras que las niñas y niños atendidos se trasladarán de lo ordinario a lo extraordinario, de lo común a lo inusitado y de las sombras al asombro.

El derecho de la niña y el niño a la belleza no es un derecho colateral a los otros ni tampoco una etapa posterior que corone su realización. Se emplaza junto a y dentro de cada derecho que se haya perseguido, se haya cumplido y se haya garantizado y, además, emerge del interior de ellos. En este sentido, pasa por todos los otros derechos en todo momento, en todo lo que la niña o el niño realizan y en lo que para ellos se hace.

Apoyo a la sensibilidad estética de la niña y el niño

La pedagogía tiene la tarea de descifrar la sensibilidad estética del recién nacido y acompañar a cada niña o niño a los lugares más recónditos del ser. Todo ser humano tiene la posibilidad de convocar la belleza y hacer de cada uno de sus actos un don que celebre la vida. Esto no significa que la sensibilidad no pueda ejercitarse. Muy al contrario: cuando no ejercitamos el sentido de la belleza en cada niña o niño, cuando no fomentamos este ejercicio propio de ex-

tender los límites de la sensibilidad, queda en desuso y se atrofia.

Por ejemplo, los padres y los profesores de educación infantil pueden animar, sugerir y hacer cosas junto con sus niñas y niños como:

1. Activar el potencial de los cinco sentidos: *oler* las flores, distinguir los aromas de plantas que se pueden tener en tiestos, en el jardín de casa o de la escuela, como boldo, melisa, hierba limón, albahaca, romero, mejorana, menta-poleo, perejil, tallos de cebollino, hojas de frutales cítricos como de limonero, naranjo, mandarina, pitanga; *tocar* los diferentes materiales, como madera, plástico, piedra, agua, arena, tierra, comparando la temperatura, la resistencia, el peso; pasar la mano levemente por hojas verdes de diferentes rugosidades durante un paseo por el campo o por el bosque; *ver* con ojos curiosos la diversidad de tipos y formatos de hojas de plantas; *escuchar* y distinguir los ruidos de las calles (producidos por automóviles grandes y pequeños, motos, perros, sirenas, pájaros) e intentar descubrir si están lejos o cerca.
2. Observar las estrellas, las nubes, bandadas de pájaros en el cielo, las sucesivas formas de la luna, conversando sobre la razón por la que su forma cambia a nuestros ojos.
3. Sentir la sensación del viento en su rostro, en la piel de los brazos o en el cabello. Esta experiencia se puede hacer, bajo supervisión, frente al ventilador, a tres velocidades diferentes, en la casa y en la escuela.
4. Probar alimentos desconocidos y describir los sabores de cada uno lo más precisamente que puedan.
5. Celebrar en el centro de educación preescolar la Fiesta de las Naciones, en la que las niñas y niños busquen trajes de diferentes tradiciones, vean fotos de personas de diferentes partes del mundo, monumentos y paisajes y se maravillen con las bellezas de la naturaleza y de la cultura.



6. Como parte de un proyecto pedagógico, organizar paseos por el entorno próximo al establecimiento de educación infantil, observando las diferencias del terreno y del paisaje, fotografiando y filmando (tal y como se hace en la escuela de la infancia en Reggio Emilia) y, tras volver, proyectar las fotos, hacer dibujos o hacer maquetas.
7. Contemplar escenas de danzas de diferentes culturas, patinaje sobre hielo, acrobacias, gimnasia rítmica (percepción de la superación y de la transcendencia humana).
8. Mostrar libros de fotografías y vídeos de los paisajes más bellos del mundo, observar contrastes entre áreas frías y áreas calurosas, entre montañas y valles, entre bosques y desiertos, la vida en el fondo de los océanos o un viaje por las galaxias.
9. Cuando sea posible, llevar a las niñas y niños a museos (especialmente cuando haya una exposición para niñas y niños), a obras de teatro, de danza, al circo, a conciertos de música, al teatro de objetos, al teatro de marionetas, etc. Esos momentos deben ser una experiencia rica sin otra finalidad que la de la felicidad de compartir las emociones estéticas.
10. Leer y contar historias y textos inspiradores que contemplen la diversidad cultural de nuestro país y del mundo, de nuestras ancestralidades, de nuestras diversas matrices religiosas, atribuyendo valor a las diferencias.
11. Maravillarse con cada una de las pequeñas bellezas que se viven y saborear las más comunes en la vida cotidiana³⁸⁵.

Podemos ayudar a las niñas y niños a observar, contemplar, descubrir y admirar tanto lo que está a su alrededor como lo que se encuentra muy distante (como las estrellas) y,

de esta forma, pasarán por las experiencias de la grandeza, de la admiración, del éxtasis.

El largo tiempo de aislamiento social por causa de la pandemia del nuevo coronavirus provocó situaciones caóticas, sufrimientos, trastornos en casa, disgustos y ansiedad en las niñas y niños, así como problemas en las relaciones entre padres e hijos. Esta es la fealdad de una situación forzada, aunque necesaria. ¿Qué se puede hacer para no estancarse en lo feo, que aprisiona, y construir salidas y ampliar los límites, si no físicos, al menos sociales y psicológicos o, también, si no reales, al menos imaginarios? ¿Es posible construir belleza en situaciones de tensión y sufrimiento como esta que le toca vivir a la humanidad desde marzo de 2020? ¿Cómo percibir gestos de belleza en ella, así como la propia belleza que emerge de las relaciones entre padres e hijos en casa? Tal y como sugieren David Moisés y Ángela Minatti³⁸⁶:

Madres y padres perdieron salarios, clientes, negocios, amigos y parientes enfermos y la mayoría parece prever más dificultades que afligirán su vida. Los pequeños perdieron, al menos por ahora, la escuela, las costumbres con los amigos, los juegos libres fuera de casa, los paseos y muchos están experimentando el contacto directo con la muerte en la propia familia o en los círculos de conocidos más próximos. Está el dolor real de las pérdidas y el miedo a perder aún más —lo que puede suceder de hecho—.

Es necesario dar espacio y tiempo para acoger todo lo que provenga de la niña y el niño. Si pueden colocar en gestos y palabras qué es lo que sienten, tendrán mayores posibilidades de lidiar con ese malestar. Los adultos pueden ayudar si no evitan el asunto y, aún más, si les dan a conocer cuentos de hadas o historias infantiles con relatos sobre las pérdidas. Pueden contar sus propias historias, mostrando qué es lo que sintieron y cómo la vida siguió su curso.

También es necesario hablar mucho del virus. Las niñas y niños necesitan construir una ima-

³⁸⁵ Estas ideas se sugieren a partir de una lista elaborada por Julie Bazinet en: *Éduquer Les Enfants avec La Psychologie Positive*. Éditions Jouvence. Disponible en: <<https://editions-jouvence.com/livre/eduquer-les-enfants-avec-la-psychologie-positive/>>. Fecha de acceso: 4 de junio de 2020.

³⁸⁶ David Moisés y Ángela Minatti, en un artículo publicado. Disponible en: <<https://cuidadocrianças.wordpress.com/2020/06/01/a-grandeza-de-ser-mae-e-pai-nesses-dias/>>. Fecha de acceso: 2 de junio de 2020.

gen propia de esa pequeña cosa invisible que hace enfermar a la gente, para que puedan pensar y sentir sobre ella. Para muchos, Corona puede ser un personaje que se dibuja y sobre el que se cuenta una historia, a veces, incluso de forma graciosa. Lo importante es que sea transformado en un objeto al que los pequeños puedan darle la vuelta y fantasear con la imaginación, hasta que constituya un símbolo y tenga sentido en sus construcciones internas. Con esta apropiación, habrán vivido una experiencia en la que la angustia realizó su papel.

La belleza en los capítulos de las acciones propositivas del PNPI

A título de ejemplo, vamos a introducir determinadas situaciones, algunas de ellas imaginadas y otras extraídas de experiencias reales, partiendo de las acciones propositivas que se recomiendan en los capítulos de este Plan, y que posibilitan experiencias de la belleza en el día a día tanto de las niñas y niños como en el de los adultos que interactúan con ellos. Los profesionales que las realicen con sensibilidad —y con la sutileza de los gestos del cuidado— y las niñas y niños que vivan la experiencia estética que resulte de ellas serán capaces de experimentar una profunda sensación del bien, de la verdad y de la belleza.

Tal vez, representen formas de dotar de belleza a lo que carezca de ella, incluso de revelarla donde ya exista, aunque no se pueda percibir, tal y como hacía el *Niño del Dedo Verde*, al hacer brotar flores por todas partes³⁸⁷ y hacerlas retoñar de situaciones caóticas. Asimismo, también tal vez supongan *ver más allá*, en donde la belleza tiene un reino que nos espera. ¡Es

entonces, cuando, de la mano de las niñas y niños, saldríamos cantando la canción de Chico Buarque: *João e Maria*!³⁸⁸.

1. Capítulo Niñas y Niños con Salud

Situaciones, acciones, gestos y expresiones de belleza:

La madre que amamanta después de un parto complicado; la presencia de la madre, del padre o de otro cuidador en la unidad de tratamiento intensivo neonatal (UTI) mirando con esperanza a su bebé; la separación de siameses; la ceremonia de entrega de un ajuar de bebé a una familia que deja la maternidad; la emoción del padre al ver el nacimiento de su hija; la adolescente embarazada a la que los profesionales de la unidad de salud comprenden y acogen; jóvenes que juegan con niñas y niños hospitalizados con cáncer; adultos pacientes y amorosos que escuchan a una niña o niño hablar de su dolor; el cuidado al preparar a una niña o un niño para una intervención quirúrgica; la mano trémula y esperanzada que se posa en el cuerpo de la niña o el niño en el trayecto hacia el quirófano; la risa de la niña y el niño enfermo cuando un payaso disfrazado de doctor entra en el cuarto; las nanas, los cuentos, los encantamientos y los juegos compartidos entre madres, padres y profesionales de la salud para cuidar a las niñas y niños en situación de discapacidad; la habilidad del odontopediatra cuando trata los dientes de una niña o niño en situación de discapacidad mental; la psicóloga que establece una relación de confianza con una niña o niño con síndrome de autismo; una carta escrita por la madre a su hija o hijo fallecido tras una larga enfermedad.

³⁸⁸ *Ahora yo era el héroe / Y mi caballo sólo hablaba inglés / La novia del cowboy / Eras tú además de las otras tres / Yo me enfrentaba a los batallones / Los alemanes y sus cañones / Guardaba mi tirachinas / Y ensayaba el rock para las matinés.*

Ahora yo era el rey / Era el censor y también era juez / Y por mi ley / La gente estaba obligada a ser feliz / Y tú eras la princesa que hice coronar / Y era tan hermosa de admirarse / Que caminaba desnuda por mi país / No, no huyas, no / Finge que ahora yo era tu juguete / Yo era tu peón / Tu mascota preferida / Ven, dame la mano / Ahora, ya no tenemos miedo / En el tiempo de la maldad creo que ni siquiera habíamos nacido.

Ahora era fatal / Que la fantasía terminase así / Más allá de este patio / Era una noche que ya no tiene fin / Porque desapareciste en el mundo sin avisarme / Y ahora yo era un loco preguntando / ¿Qué va a hacer la vida de mí?

³⁸⁷ DRUON, Maurice. *O Menino do Dedo Verde*. Editora José Olympio.

2. Capítulo Educación Infantil

La belleza intrínseca sobresale:

En el cuidado de la profesora que transmite confianza a la niña o al niño en el período de adaptación al jardín de infancia; en la evolución del gateo a los primeros pasos, celebrado como una liturgia de la autonomía; en calmarse y parar de llorar después de estar en el regazo de la profesora y de las cariñosas palabras de esta; en el tranquilo sueño de los bebés en el jardín de infancia; en la conquista de la habilidad de llevarse la comida a la boca sin la ayuda de la educadora; en la libertad que tienen las niñas y niños de servirse durante las comidas; en los rostros fijos y en los ojos clavados en las escenas de la obra de teatro para bebés; cuando la educadora rescata, una nana de su propia infancia; cuando la profesora canta para calmar a una niña o niño que lloran; cuando se les piden disculpas a la niña o el niño por no poder calmar su llanto y en agradecerlo cuando se logra; en los profesores compartiendo experiencias de sus infancias; en la conciencia personal y colectiva de los trabajadores de la educación infantil de que todos ellos son educadores; en la escena de niñas y niños que cooperan en la construcción de una montaña con cojines o una torre con bloques de madera; cuando las niñas y niños, sentados en corro, planifican con la profesora las actividades del día; en la convivencia sin rechazo ni separación de las niñas y niños diferentes; cuando el grupo acoge cariñosamente a una niña o niño en situación de discapacidad; cuando se comparten pinturas tintas y pinceles en el aula de arte; cuando se crean disfraces para la dramatización de un cuento que acabaron de escuchar; en la variedad de los juegos sin reglas predeterminadas; en el descubrimiento del otro; en la experiencia del colectivo que desemboca en la formación del *nosotros*; en la ampliación del universo de experiencias de las niñas y niños bajo los auspicios de la Base Nacional Común Curricular; en una reunión de los profesores con los padres sobre la propuesta pedagógica, en la que el centro de interés es el aprendizaje de las niñas y niños.

3. Capítulo: Las Familias y las Comunidades de las Niñas y Niños

Hay belleza intrínseca en los movimientos:

Del padre que vuelve con prisa a casa para estar con sus hijos; que siente placer y libertad al jugar, escuchar, contar y cantar con ellos; de la madre o del padre que pasea con el bebé mostrándole las mil cosas que ve y comentándolas; del hermano que abraza y cuida al bebé recién nacido; de la comunidad que cuida, como una aldea, de la niña y el niño que nace; de los padres que enseñan un juego de su infancia; del vecino que encuentra a la niña o al niño que se habían perdido en el mercado y los llevan junto con los padres; de los padres que entienden que el tiempo compartido con sus hijas e hijos es tan importante como el tiempo del trabajo; de la comunidad que celebra el nacimiento de una niña o un niño; de las sonrisas y miradas que crean comunidad en los encuentros intergeneracionales; de la mujer que puede dejar a su hija en casa de una vecina una tarde, puesto que sabe que estará bien cuidada; de la comunidad que ayuda y presta objetos y algún alimento intercambiando sonrisas; del padre que les cuenta a los hijos una historia diferente cada noche; de la madre que hace de cada amantamiento una liturgia de ritmos, canciones y cuentos, tejiendo profundos lazos de afecto; de los quehaceres de la casa que se comparten entre todos, haciendo de ello una liturgia de cuidados, afecto y respeto mutuos.

4. Capítulo Asistencia Social a las Familias con Niñas y Niños en la Primera Infancia

Podemos ver belleza:

En las administraciones públicas que se empeñan en orientar, formar y garantizar el precepto constitucional de que todos somos responsables de todas las niñas y niños; en el apoyo a las redes comunitarias de protección

de las niñas y niños del barrio, del vecindario, de la calle; en la creación y en el fortalecimiento de los compromisos colectivos de las familias de comunidades en situación de vulnerabilidad social que comparten cocinas, la construcción y el mantenimiento de casas, la costura, el cuidado de las veredas y de las redes de saneamiento, el deporte, la mecánica, la carpintería de madera y la metálica, etc.; en el éxito del asistente social que logró prevenir la violencia del padre que consume alcohol o drogas, ayudándole a encontrar un trabajo y a reconquistar su propia dignidad; en el disfrute conjunto de actividades deportivas y culturales; en el celo de los profesionales de la asistencia social por la salud corporal y mental de las niñas y niños que les restituye su autoconfianza; en los juegos con las niñas y niños sin temor a la creación de lazos afectivos y vínculos duraderos; en la promoción de una red de relaciones comunitarias, por medio de actividades de circo, de teatro, de danza, de música, de pintura, de escultura o de cualquier otra que surja de su creatividad; en el trabajo de los asistentes sociales que tejen una red de atención a personas en situación de calle; que desarrollan proyectos de conciencia ambiental intercomunitaria con recolectores de material reciclable; que organizan espacios de alfabetización y de formación profesional y actividades culturales intergeneracionales, tales como danzas colectivas, coros, rituales de celebración de nacimientos, cumpleaños, bodas, así como actos en muestra de respeto al luto; que velan por el cuidado en reatar los vínculos familiares rotos, transformar el abandono en reencuentro y proporcionar mecanismos de resiliencia familiar; que promueven el rico acervo de la cultura de la primera infancia (nanas, juegos de dedos y de manos, relatos, danzas colectivas e individuales, poesía, juegos sin juguetes, juegos con objetos no estructurados, etc.), por medio de talleres gratuitos, en comunidades vulnerables, para madres, gestantes y niñas y niños pequeños; que crean juegos con la primera infancia, en los que aprenden a escuchar las tramas que las niñas y niños cuentan en los juegos tanto con reglas predeterminadas como sin ellas; que, al jugar, generan procesos que transforman situaciones de sufrimiento en sensaciones de alivio, confianza y libertad.

5. Capítulo Convivencia Familiar y Comunitaria de las Niñas y Niños Víctimas de Violaciones de Derechos: Acogimiento Institucional, Apadrinamiento Afectivo, Familia de Acogida y Adopción

Existe belleza:

En el carácter matricial sociofamiliar y comunitario de los casos en los que la familia no está presente; en la priorización de las políticas públicas para las familias que tienen hijos en situación de discapacidad, así como a las que se encuentran en situación de vulnerabilidad y de riesgo o con derechos violados, en su papel de protección, de cuidados y de educación; en la persistencia para garantizar, en primer lugar, la permanencia de la niña o del niño con su familia de origen y, cuando su separación sea estrictamente necesaria, en la de buscar formas de viabilizar la reintegración familiar; en los casos de prevención de la ruptura familiar, de integración y de reintegración familiar, en los casos de prevención de la ruptura familiar, cuando se tiene éxito en un servicio de seguimiento y apoyo al acogimiento en la familia extensa o en la red con significación para la niña y el niño; en las iniciativas para conseguir la colocación en acogimiento familiar; en el trabajo de los profesionales de la asistencia social para lograr la alimentación con leche materna cuando los bebés llegan a los servicios de acogimiento institucional y familiar y cuyo amamantamiento no es posible; en la alegría de las niñas y niños, en una institución de acogimiento, que corren a abrazar a quienes llegan a visitarlos; en el abandono de las instituciones de acogimiento debido a que las niñas y niños vuelven a sus familias, son apadrinados, van junto a una familia de acogida o son adoptados; en el cambio de opinión de la madre, tras conversar con la psicóloga, sobre la entrega de su hijo en adopción; en la entrega segura en adopción cuando la madre está segura de que esta es la mejor decisión; en la preparación de las niñas y niños y de las familias para la adopción; en el empeño por reducir a cero las adopciones ilegales y el tráfico de niñas y niños; en las campañas para

la adopción de niñas y niños en situación de discapacidad que se encuentran en servicios de acogimiento; en la decisión del legislador de no aprobar proyectos de ley que autoricen adopciones dirigidas o *intuitu personae*; en los rituales de despedida; en el interés de los profesionales del sistema de garantía de derechos de crear el entorno adecuado para el cuidado y el desarrollo integral de las niñas y niños que permanecen junto con sus madres en privación de libertad; en los casos en los que el padre o la madre están ausentes, en el juego de impregnar diferentes tejidos o prendas de ropas que use la niña o el niño, con el perfume, el jabón o con otros objetos de la madre y del padre que despidan aromas, con el fin de que su olor le permita evocar la presencia de ellos.

6. Capítulo Del Derecho al Juego de Todas las Niñas y Niños cuando Juegan

La belleza camina por los pensamientos, por los gestos, por las decisiones y por las acciones, como es el caso de:

La aprobación de una ley municipal que determina la creación de espacios de juego en la ciudad; la inauguración de nuevas plazas con equipamientos para que las niñas y niños jueguen; la alegría de las niñas y niños corriendo a la ludoteca; los juegos de los padres con sus hijos; las niñas y niños de diferentes etnias y culturas jugando juntos sin prestar atención a su diversidad; el abrazo tras un empujón; la reconciliación tras una pequeña pelea a causa de un juguete; la comprensión de los padres y de los profesores de que jugar es una actividad de libre elección de la niña o del niño, que ellos mismos o el grupo inicia, controla y estructura; la actitud de los adultos de respetar las características de diversión, incertidumbre, desafío, misterio, sorpresa, flexibilidad y ausencia de productividad del juego; la disminución, cuando se juega, de los niveles de estrés, depresión, ansiedad y trastornos comportamentales de las niñas y niños en tratamientos de salud o en acogimiento institucional como consecuencia de medidas de protección; los juegos al aire li-

bre, en contacto con la naturaleza; la decisión de la directora y de las profesoras de priorizar los materiales no estructurados y naturales, en vez de los juguetes listos e industrializados; el juego todos juntos de niñas y niños en situación de discapacidad y libres de ella; el acogimiento amistoso de las niñas y niños en silla de ruedas en un parque infantil con equipamientos adaptados; la inclusión, en el Plan Municipal por la Primera Infancia, de recursos para la compra de juguetes y otros equipamientos adaptados para niñas y niños en situación de discapacidad, para parques infantiles, jardines de infancia, centros de educación preescolar y otros espacios colectivos a los que acudan.

7. Capítulo La Niña y el Niño y el Espacio, la Ciudad y el Medioambiente

Vemos belleza:

En la ciudad que adquiere una nueva cara en la mirada de las niñas y niños, corrigiendo la fragmentación social y la cosificación de las relaciones humanas, descrita poéticamente por Carlos Drummond de Andrade, en el poema *El Elefante*³⁸⁹; en los dibujos que pintan los artistas grafiteros de la comunidad en las paredes y muros de la ciudad: diferentes expresiones de niñas y niños y situaciones de la infancia del barrio; en los mensajes de agradecimiento escritos en los muros para personas anónimas, aunque importantes para la convivencia intra y extrafamiliar; en los poemas y en las bienvenidas en pancartas para saludar a un recién nacido o a una persona querida que retorna o, también, en la despedida de los que se marchan fuera de la comunidad; en la intervención de los artistas plásticos, en colaboración con las niñas, los niños y las familias, en la estética de los espacios de los barrios, de las plazas, de las calles y de las escuelas; en la calle como biotopo de la belleza de las relaciones comunitarias;

³⁸⁹ *He aquí mi pobre elefante / listo para salir / a la búsqueda de amigos / en un mundo fastidioso / que ya no cree en bichos / y duda de las cosas. / He aquí, masa imponente / y frágil, que se abanica / y se mueve lentamente / la piel zurcida / donde hay flores de tela / y nubes, alusiones / a un mundo más poético / donde el amor reagrupa / las formas naturales.*

en la solidaridad social durante la pandemia del nuevo coronavirus, al llevarle alimentos, abrigos, mantas, medicamentos o atendimento psicológico o distribuyendo sonrisas y afectos a quien más necesitaba ayuda; en el rescate de las relaciones entre las personas, a partir de la circulación y de la ocupación de los espacios públicos por parte de las niñas y niños; en la espontaneidad de las niñas y niños al conversar con quienes se encuentran por las calles, incluso sin conocerlos de antes, haciendo que las piernas aceleradas se tomen un respiro, que las mudas bocas conversen, que las miradas se crucen, que las caras serias y circunspectas esbocen sonrisas; en las cualidades sensoriales del espacio que crean un ambiente especial de juegos; en la elaboración del Plan de Barrio Participativo que está atento a los derechos de las niñas y niños en la primera infancia, que tiene foco en el género, la raza, la longevidad, la energía, el medioambiente y la seguridad alimentaria; en la aprobación de una ley municipal que determina la reserva de espacios para equipamientos sociales de salud, de educación, de asistencia social, para el esparcimiento y el juego de las niñas y niños; en la institución de un consejo municipal de niñas y niños y en su participación en el planeamiento y en la remodelación de la ciudad.

8. Capítulo Niños, Niñas e Infancias Diversas: Políticas y Acciones para las Diferentes Infancias

Hay belleza:

En los actos que dan visibilidad a los pueblos y a las comunidades tradicionales; en la formación de la conciencia de la multiculturalidad y de la multiétnicidad de la nacionalidad brasileña; en el avance verificado de las políticas y de las actividades profesionales que reconocen que hay varias infancias en Brasil; en las diversas políticas públicas (de educación, de salud, de alimentación, de deporte y esparcimiento, de medio ambiente, de cultura, de convivencia familiar y comunitaria, de medidas socioeducativas o de servicios socioasistenciales) que respetan la noción de infancia y el ciclo de vida de los pueblos tradicionales, en vez del criterio

de la *franja etaria*; en la educación infantil de las niñas y niños rurales y campesinos que pasa a considerar la esencialidad del vínculo con la tierra en la producción de sus existencias y, por lo tanto, en la transmisión de saberes y conocimientos; en la renuncia al consumismo desmedido y la adopción de una sustentabilidad sensible con la tierra; en la conexión afectiva con la naturaleza por la dimensión estética de lo sensible, de la admiración y de la capacidad de maravillarse con los resurgimientos de la naturaleza; en el aprendizaje del respeto a lo sagrado de la naturaleza (la belleza de esa tradición: las niñas y niños indígenas *guarani-kaiowá* de la aldea de Amambai le piden permiso al río para bañarse en él); en la adquisición del Ministerio de Educación de juguetes pedagógicos para la educación infantil que respetan las características ambientales y culturales de las comunidades; en la reacción a la discriminación racial, que gana fuerza y adquiere expresión en la sociedad; en la tradición de los *guarani-kaiowá* de llamar a la niña o al niño a partir de su esencia poética, de su misión esencial en el mundo; en la relación de los bebés de las comunidades guaraníes con el maíz; en las redes de relaciones en las culturas tradicionales; en la transmisión intergeneracional y en el aprendizaje sin castigos; en el papel que atribuyen los pueblos y las comunidades tradicionales a la primera infancia; en la marcha que exige el fin de la discriminación racial y del asesinato de niñas y niños en toda situación y por cualquier razón, inclusive, el de los crímenes que se perpetran a causa de su raza y del color de su piel.

9. Capítulo: Enfrentamiento de las Violencias contra las Niñas y Niños

Vemos belleza:

En la profunda tranquilización de la niña y el niño al recibir gestos de ternura, de escucha y de respeto, en vez de agresiones, ya sin miedo de que les peguen; en el cuidado de los adultos al preparar la casa y disminuir el riesgo de accidentes; en el arrepentimiento de un responsable por la negligencia que causó un accidente con la niña o el niño y al pedirles perdón tomándolos en brazos; en la habilidad de la asisten-

te social para cambiar la lógica de violencia de un padre o de una madre por la del diálogo; en una mesa redonda de profesionales en la que se intercambian alternativas a la agresión, a ser trabajadas con las familias; en la sustitución del estilo autoritario e impositivo por el arte de escuchar, dialogar y convencer; en la contención de la mano que golpea y en el uso de palabras que posibilitan la comprensión y consiguen obediencia mediante el convencimiento; en la educación sin castigos físicos o morales; en la negación de una niña a la explotación sexual; en la valentía de contarle a su madre o a otra persona de su confianza que alguien está tocando su cuerpo; en la actividad que ayuda a las niñas y niños a intervenir en su propia protección; en la actuación de la comunidad comprometida con la protección de sus niñas y niños; en la iniciativa de la niña y el niño de buscar ayuda y denunciar cuando es necesario.

10. Capítulo Garantía del Documento de Ciudadanía para Todas las Niñas y Niños

Son manifestaciones de belleza:

La elección del nombre de la niña o del niño; el ritual de registrar su nombre en el libro de Registro Civil y de garantizar el derecho de la niña y el niño a tener el apellido del padre en su certificado de nacimiento; el cuidado en guardar el certificado de nacimiento como documento de ciudadanía; la preocupación de la maternidad para que la familia vuelva a casa tras solventar el registro de nacimiento de su bebé; el respeto al nombre de la niña o del niño evitando apodos que particularicen una característica física o de comportamiento que menoscabe a la persona, la humille o la exponga públicamente de forma desagradable; las campañas para que todas las niñas y niños sean registrados en el Registro Civil y para que se solucione por completo el problema de las que no lo están; todas las situaciones familiares que valoren el nombre de la niña o del niño, tales como: jugar con ellos a registrar su nombre en la notaría de juguete, escribirlo y pintarlo en diferentes lugares de la casa; guardar en una botella mensajes con

buenos deseos para la niña o el niño, que se hayan escogido con ellos; cantar una nana con el nombre de la niña o del niño; inventar una historia y un poema con su nombre; hacer un queque con el nombre de la niña o del niño; jugar a escribir su nombre con el dedo en la superficie del agua, en la tierra o en el aire; poner el nombre de la niña o del niño a un personaje de un cuento o de un mito con el que se esté contando las tradiciones de la etnia; colocar el nombre de la niña o del niño en prendas de ropa de los padres para que estos puedan abrazarlos simbólicamente cuando no están, así como los nombres de los padres en prendas de ropa de la niña o del niño para que estos también puedan hacerlo cuando estén lejos.

11. Capítulo Protección de las Niñas y Niños contra la Presión Consumista

¿Cuál es la belleza, que admira y maravilla, que existe en esas conquistas a las que el PNPI pretende contribuir?

Ampliación de la conciencia social sobre que los mecanismos de seducción de la publicidad dirigida a la niña y el niño y los llamamientos al consumismo pervierten los patrones de salud, estética y sustentabilidad; incorporación del consumo responsable y consciente, como tema transversal, en las propuestas pedagógicas; revisión de los propios hábitos de consumo de los profesores y de los demás trabajadores de los establecimientos de educación infantil; inclusión del análisis y del uso crítico de los medios de comunicación en los diálogos y en las acciones de la educación infantil con las niñas y niños; eliminación efectiva de la publicidad infantil de los medios de comunicación, mediante su prohibición por ley; creación de oportunidades, en los establecimientos de educación infantil, para que los profesores aborden con las familias, de forma crítica, el tema de los medios de comunicación, con la toma de conciencia de esas familias de su poder de influencia en las niñas y niños; eliminación de la venta de productos alimenticios no saludables y de las bebidas azucaradas en las cantinas escolares;

facilitación a las madres y padres, antes de salir de la maternidad y de las consultas pediátricas, de orientaciones sobre alimentación saludable y sobre cómo evitar el consumismo en la infancia; aprendizaje de los hijos a disfrutar de alimentos saludables, mediante el hábito y el gusto de los padres.

12. Capítulo Prevención de la Exposición Precoz de las Niñas y Niños a los Medios de Comunicación y al Uso de Pantallas Digitales

La belleza está:

En el adulto que usa tiempo fundamental, sin relojes, sin un celular en la mano ni dispositivos digitales a la vista, para estar y convivir con la hija o con el hijo; en el tiempo compartido, con la televisión y los celulares apagados, libres de la presión para consumir, contando un cuento, jugando sin juguetes con lo que esté a mano; en los padres que sustituyen tiempo frente a la televisión o frente a una tableta por un paseo o una aventura; en sustituir la atracción por las pantallas digitales por el placer cautivante de hacer juntos una pintura, una escultura, carpintería, de armar un rompecabezas o de jugar con objetos no estructurados; de los que concilian el trabajo doméstico con la participación de la niña o del niño de forma creativa, y que animan a la niña o al niño a jugar a cocinar o a limpiar la casa cuando ellos están haciendo esas tareas; en hacer cosas juntos que hacen que las pantallas sean innecesarias, nada importantes y más aburridas que la interacción entre los padres y los hijos, como bailar, tocar música, inventar un teatro, hacer una grabación de video o preparar una fiesta de cumpleaños; en representar los contenidos de la televisión en vivo, en quitar el sonido de una película y doblarla; en los padres que dan ejemplo no usando el celular persistentemente cuando están cerca de los hijos; en no entregar un teléfono celular o una tableta a un bebé para que se distraiga o para despertar su curiosidad; en evitar que las niñas y niños menores de dos años usen un celular; en establecer límites firmes de tiempo máximo diario de uso de las pantallas, para las niñas y niños a partir del tercer año de vida,

tal y como recomienda la Sociedad Brasileña de Pediatría; en los padres que, tras tener que pasar el día fuera de casa, en el trabajo, logran dialogar con los hijos acerca del uso adecuado de los dispositivos digitales.

13. Capítulo Prevención de Accidentes en la Primera Infancia

Admiramos la belleza:

Del equilibrio entre la confianza y el miedo, entre el desafío y la técnica, entre la experiencia y el conocimiento, entre el diálogo y la escucha, entre la distensión y la atención, entre el pensamiento y la prevención del niño y del adulto juntos de la mano, que conforman el arte de la seguridad para evitar accidentes; de la belleza de la seguridad que comienza en el origen del movimiento del bebé y en el control de su cuerpo, los cuales son respetados por los padres y los educadores, en su experiencia propioceptiva y en la búsqueda de su equilibrio, explorando su inteligencia psicomotriz ante los desafíos de la fuerza de gravedad³⁹⁰; de la actividad libre y espontánea del bebé en un ambiente de seguridad física y afectiva³⁹¹; de descubrir con la niña o el niño la necesidad de jugar y de tener experiencias con la tierra, el agua, el aire y el fuego, con las que se toma cuidado de sus peligros; de explicar, en juegos de equilibrio, los peligros de la altura, comenzando por pequeñas alturas y pasando a otras un poco mayores, con colchonetas que amortigüen las caídas; de prevenir accidentes con fuego, jugando con una pequeña vela; de prevenir accidentes en el agua, jugando con un pequeño balde y palanganas con poco fondo; de aceptar la pequeña herida que actúa como prevención de otras mayores; de los equilibrios en forma de riesgos y aventuras en ambientes seguros; de contar historias, canciones y poesías

³⁹⁰ Instituto Pickler Lóczy. *Moverse en Libertad*. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=dxWCR0ruwWk>>. Fecha de acceso: 23 de junio de 2020.

³⁹¹ La belleza de la observación minuciosa del bebé y de la investigación de bailarines y de coreógrafos que se inspiran en los movimientos exploratorios de cada bebé para descubrir el origen de la sintaxis del movimiento, creando técnicas contemporáneas de danza y de coreografía que no fuerzan ni producen lesiones en el cuerpo.

as sobre miedos y peligros reales de la casa y del entorno; de inventar modos creativos para informar a la niña o al niño sobre riesgos con líquidos, con productos peligrosos o venenosos, con automóviles que pueden causar atropellos, con agujeros en las veredas o con pozos y aljibes; de conquistar progresivamente y con seguridad la psicomotricidad fina, al manipular objetos domésticos afilados y puntiagudos; de sentir que lo que les hace daño al amigo o a la amiga también le hace daño al propio cuerpo; de ir viendo a la niña o al niño actuar con responsabilidad y pensamiento activo, dialogando con el adulto sobre su propia seguridad y los peligros que los acechan.

14. Capítulo La Niña y el Niño y la Cultura

La belleza aflora de estas escenas:

La familia que, por primera vez, ve, una obra de teatro, que participa en un taller de teatro para padres y niños o juega con la hija de dos años; la emoción del padre con la pasión que producen esas experiencias en los dos; las miradas y abrazos de ellos; un padre que, con una niña o niño llorando en sus brazos, empieza a contar, antes de dormir, una historia de un libro ilustrado maravilloso y a cantar con mucha ternura hasta que la niña o el niño se duerme relajada en el regazo; la madre de una niña o niño ciego de casi dos años que llega para participar en un taller de música y teatro en el que, la relación es agresiva y distante al inicio, y que poco a poco va transformándose durante el mismo, hasta que la niña o el niño salen a caballo de la propia madre y acaban entrelazadas en un abrazo de felicidad; niñas y niños de menos de tres años en situación de discapacidad visual que acuden a una obra de teatro lírico, con un laberinto de velos y colores, y que descubren la intensidad de los colores por el gusto por la lengua, por la vibración de la piel y por una escucha ajena a cualquier distracción; 180 personas de diferentes generaciones (bebés, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y ancianos) de la aldea Amambai, de los indígenas *guarani-kaiowá*, en un espacio adecuado para 80 participantes, ven una obra de teatro para la primera infancia, curiosas

por ver a una compañía que hizo gira por varios países y continentes a lo largo de 20 años, y que caminan lentamente y en silencio para encontrar un lugar, con la conciencia de que constituyen un grupo y se transforman en un solo cuerpo que respira con la representación; una obra de danza para la primera infancia, durante la que las niñas y niños menores de tres años imitan, en su esencia e intención, los movimientos de los bailarines; madres, padres y niños entre tres y seis años que participan en un taller y aprenden o redescubren el encanto de las nanas que ya habían olvidado o que nunca habían escuchado; un grupo de madres, padres y niños de una comunidad de la periferia de una ciudad, con un nivel de renta que se considera miseria, sale de una obra de teatro para la primera infancia completamente emocionado, con alegría en los ojos y contando que entendió la obra por las emociones, por los suspiros y por los escalofríos de las niñas y niños en sintonía con los artistas; un taller de teatro y música con seis niñas y niños con un diagnóstico del espectro autista y tres artistas, un médico especializado en autismo y los padres, en el que surge, inesperadamente, un momento de caos, ruido y desastre total (inclusive, algunos de los niños golpeaban a otros, en el piano y a los actores), cuando uno de los actores empieza a correr como si estuviese en un barco naufragando, a gritar socorro, a caerse hacia un lado y hacia otro como en una tempestad, como si todos estuviesen ahogándose y, de repente, los niños, el pianista y la actriz comienzan a entrar en el juego y... acaban llegando a la cima de la belleza, puesto que las niñas y niños comienzan a cooperar para salvar a los actores que pedían socorro, hasta que uno de los niños con el actor en su regazo, le dice *no te preocupes, yo te cuido, te voy a salvar, soy tu madre...*

15. Capítulo El Sistema de Justicia y el Niño

Hay belleza en estas transformaciones:

Los diferentes órganos del Sistema de Garantía de Derechos deciden conversar y hacer una planificación de acción articulada; se implementa el Pacto Nacional por la Primera Infancia

cia; un curso califica a centenas de operadores del derecho sobre la política y los planes por la primera infancia; fiscales, defensores públicos y jueces de la infancia entran en conocimiento del significado de las primeras experiencias y vivencias de la niña y el niño, así como también de cómo se procesa la formación de su personalidad, de las emociones, de los valores y de los vínculos durante los primeros años de vida; se crean nuevas secciones especializadas en derechos de la primera infancia, en las defensorías públicas; la madre presidiaria, con su hijo en brazos, le canta una nana, tierna y suave, para arrullarlo, que apaga el sonido de las llaves de las puertas de la prisión y los duros pasos que marca el guardia; las mujeres privadas de libertad hacen un pequeño jardín para que sus hijas e hijos vean la belleza de las flores, suavizando las duras imágenes del arma en la cintura del policía y de las rejas que los separan del espacio en el que ellos podrían correr libres y sueltos; el trabajo del consejo tutelar para proteger a una niña o niño de la violencia doméstica.

16. Capítulo Objetivos de Desarrollo Sostenible para y con las Niñas y Niños

Provoca entusiasmo, una de las manifestaciones de la belleza, saber que:

Disminuye el porcentaje de niñas y niños que viven en la pobreza y que ya no hay más que pasen hambre ni que estén desnutridos; se reducen las tasas de mortalidad materna y de mortalidad neonatal, aproximándose a la meta de los ODS; gana fuerza la campaña de organizaciones de la sociedad civil para la revocación de la Enmienda Constitucional n.º 95, para que la salud, la educación y la asistencia social dispongan de más recursos financieros; aumenta la capacidad de las redes municipales de enseñanza, para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Educación, gracias a los nuevos establecimientos de educación infantil; cae acentuadamente la discriminación contra las mujeres y las niñas; desaparece el matrimonio infantil de nuestro país; se prohíbe fuertemente la violencia, el tráfico y la explotación sexual de mujeres y niñas; disponibilidad de agua potable

en todas las escuelas, en todas las casas de los vecindarios, de las comunidades y de las favelas; aumentan las inversiones en saneamiento básico, lo que acaba con las aguas residuales y la defecación a cielo abierto, de modo que las niñas y niños ya no tienen que pisar en las aguas residuales ni jugar en la basura; se retoma el programa de vivienda para las familias de baja renta, de suerte que todas las niñas y niños tienen casa y seguridad.

17. Capítulo Las Empresas y la Primera Infancia

La belleza también tiene lugar aquí, desde la óptica de los padres, de las empresas y de la sociedad:

Todos los años, aumenta el porcentaje de *empresas ciudadanas* que conceden tanto la licencia por maternidad extendida de 2 meses como la de paternidad de 15 días; los hombres regresan al trabajo después de la licencia por paternidad cargados de emociones, que se desbordan en las conversaciones con sus compañeros; investigaciones revelan que más y más empresas ofrecen flexibilidad de horarios para que sus trabajadores —hombres y mujeres— resuelvan compromisos familiares, como consultas pediátricas y reuniones en el jardín de infancia o en el centro de educación preescolar; a pesar de que no sea obligatorio por ley, las empresas instalan salas de lactancia, en el ambiente laboral, para que las madres amamenten a sus hijos o recolecten leche para llevársela a casa; las trabajadoras y los trabajadores comentan, con colegas de otras empresas, que las firmas en las que trabajan se muestran sensibles y atentas con los acontecimientos familiares, como, por ejemplo, con los embarazos y periodos de gestación, los partos y periodos de posparto, los festivos y cumpleaños de los hijos pequeños; crece de un 11 % a un 20 % el número de empresas que disponen de un jardín de infancia, en el centro de trabajo o en las proximidades, para las hijas e hijos de los empleados; las empresas organizan anualmente, un día para que los padres lleven a sus hijos pequeños al centro de trabajo y conozcan el ambiente y el trabajo que efectúan; las empresas cambian su actitud de

oposición a los derechos de la niña y el niño y la sustituyen por el de garantizarlos; la primera infancia suscita mayor interés entre los ejecutivos de las grandes y pequeñas empresas, los cuales se reúnen con especialistas para conocer mejor el desarrollo infantil.

La belleza es necesaria

Podemos concluir este capítulo con un fragmento del discurso que Alexander Solzhenitsyn leyó ante la Academia Sueca, cuando el escritor ruso fue galardonado con el Premio Nobel de Literatura, en 1970:

Un buen día Dostoievski lanzó una enigmática

observación: La belleza salvará al mundo. Así que, quizás, la antigua trinidad de Verdad, Bondad y Belleza no es simplemente una fórmula vacía y desteñida como supusimos en los días de nuestra confiada y materialista juventud. Si las copas de estos tres árboles convergen como lo afirmaban los escolásticos, si los sistemas demasiado obvios, demasiado directos de Verdad y Bondad resultan aplastados, podados, impedidos de abrirse paso, entonces, quizás, los fantásticos, los impredecibles, los inesperados retoños de la belleza emergerán y ascenderán exactamente al mismo lugar. Haciéndolo, ¿llegarán a hacer el trabajo de los tres? ⁽³⁹²⁾.

³⁹² SOLJENÍTSIN, A. Discurso leído ante la Academia Sueca con ocasión del Premio Nobel de Literatura de 1970 con el que al autor fue galardonado, acto en el que no pudo comparecer.

ACCIONES INSTRUMENTALES: ESTRATEGIAS PARA LAS ACCIONES PROPOSITIVAS

Formación de profesionales para la primera infancia

1. Bases legales

El Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI), referencia fundamental para la actualización de este Plan, determina que todo profesional que actúe con niñas y niños en este ciclo de la vida ha de conocer las prácticas más adecuadas de cuidados que incorporen los conocimientos científicos actualizados sobre el crecimiento y el desarrollo infantil y sobre los derechos de la niña y el niño. Resulta de fundamental importancia que los profesionales fundamenten sus prácticas en constataciones científicas actualizadas.

El artículo 4.º del MLPI cita diferentes elementos que deben hacer acto de presencia en las políticas públicas enfocadas en la atención de los derechos de la niña y el niño en la primera infancia. Además, también menciona que, con este propósito, los profesionales que elaboran o implementan esas políticas tienen que conocer esos elementos:

III – Respetar la individualidad y los ritmos de desarrollo de los niños y valorar la diversidad de la infancia brasileña y las diferencias entre los niños en sus contextos sociales y culturales;

V – Articular las dimensiones ética, humanista y política del niño ciudadano con las evidencias científicas y la práctica profesional en la atención a la primera infancia;

VII – Articular acciones sectoriales para lograr la atención integral e integrada.

El artículo 4.º de esta ley es innovadora al establecer como uno de sus principios la articulación de las dimensiones ética, humanista y política de la niña y del niño ciudadanos y de las evidencias científicas y la práctica profesional en la atención de la primera infancia. Dicho principio amplía el horizonte conceptual, teórico y práctico tanto de los que elaboran las políticas como de los que trabajan en su concreción, para que los avances científicos y la experiencia profesional permeen tanto las directrices como las propias acciones.

Otra determinación de gran importancia de esta ley es la de que *las políticas para la primera infancia se articularán con las instituciones de formación profesional, con miras a la adecuación de los cursos a las características y las necesidades de los niños* (art. 9.º) y, también, para que la planificación de la oferta de cursos asegure la existencia de profesionales calificados que hagan posible una ampliación de calidad de los diversos servicios.

En el artículo 10, se destaca la necesidad de invertir, en todos los sectores, en procesos de educación permanente: *Los profesionales que actúan en los distintos entornos de ejecución de las políticas y los programas orientados al niño en la primera infancia tendrán acceso asegurado y prioritario a la calificación, bajo*

las formas de especialización y actualización, en programas que contemplen, entre otros temas, la singularidad de la primera infancia, la estrategia de la intersectorialidad en la promoción del desarrollo integral y la prevención y la protección contra todas las formas de violencia contra el niño.

2. Formación académica inicial y continuada

Este capítulo se ocupa de la formación referente a dos grupos de profesionales: los que actúan directamente con niñas y niños de 0 a 6 años, en las áreas de educación, salud, asistencia social, cultura y entretenimiento, y los que actúan en otras áreas que, de una forma o de otra, presentan puntos de intersección con las cinco áreas anteriormente mencionadas, además de que también repercuten indirectamente en el día a día de las niñas y niños. Se trata de áreas como la del derecho, medio ambiente, comunicación, seguridad, vivienda, alimentación, etc.

Se parte de la premisa de que la relación de los profesionales que trabajan directa o indirectamente con niñas y niños pequeños abarca tanto la dimensión personal como la laboral. Solemos decir que toda persona que tiene contacto con un bebé, una niña o un niño pequeño es, de alguna manera, su educador, pues, por medio del lenguaje, de la mirada, de los gestos, de las acciones y de la forma de atenderlos, responderles, cuidarlos u orientarlos, está pasándoles valores y dándoles ejemplos. El conocimiento de uno mismo y del impacto que pueden tener sus relaciones, acciones e intervenciones en el desarrollo y el aprendizaje de las niñas y niños también debería ser objeto de la formación de los profesionales de la primera infancia. En virtud de que estas dos dimensiones son importantes para su papel de formadores de las jóvenes generaciones, ellos necesitan sentirse bien consigo mismos y ante las niñas y niños. Asimismo, deben tener conocimientos actualizados de las diferentes ciencias que investigan el desarrollo en la infancia y de las buenas prácticas profesionales.

La formación de los profesionales que actúan directamente con la niña o el niño precisa ser revisada con el propósito de ampliar y profundizar su base de conocimientos y adecuar su práctica. Por ejemplo, los fisioterapeutas de niñas y niños pequeños se adecuarían mejor a su trabajo si, durante su proceso formativo, se profundizase de forma más amplia en las temáticas relacionadas con el desarrollo infantil. Esto mismo es lo que sucedería con los profesionales de la salud, si en el ciclo de formación, aparte de los conocimientos específicos de las patologías y de los tratamientos, se abordasen, con igual énfasis, aspectos de la dimensión emocional y de la promoción de la salud. Incluso el propio curso de pedagogía necesita un proceso de revisión, de modo que logre formar profesores más seguros y confiados en sus capacidades para cuidar y educar a niñas y niños bastante pequeños desde los primeros meses de vida.

En lo que respecta a otros profesionales, es necesario que su formación aborde, de forma intersectorial, conocimientos sobre los derechos de la niña y del niño, sobre el desarrollo infantil y sobre la cultura de la infancia, de forma que se garantice que la singularidad de esa franja etaria se considere en sus proyectos de trabajo y en su actividad profesional cotidiana. Si tomamos como ejemplos los cursos de Arquitectura y de Ingeniería Civil, se da por supuesto que, si tuviesen esos conocimientos, al elaborar proyectos residenciales, de escuelas o de espacios de recreación y entretenimiento, tendrían mucho más en cuenta las demandas, las necesidades y las características de los desarrollos motriz, emocional, social y relacional vinculados directamente con las experiencias naturales de las niñas y niños con el espacio y con el otro, en especial, mediante el juego. No obstante, las asignaturas que abordan estos asuntos no figuran, por lo normal, en los currículos de esos cursos.

Además, es importante ver de qué manera se transmite el conocimiento sobre la infancia en los cursos de grado y revisar, especialmente, la visión de la infancia y de la niña y el niño que se imparte en asignaturas como Desarrollo Infantil y Derechos del Niño. Para entender y saber sobre las niñas y niños y sus necesidades de

afecto, límites, frustración o seguridad, es necesario que el profesional descubra su propio placer en jugar, sentir, vivir y descubrir el derecho de ser, con todos sus matices psicomotrices, afectivos, cognitivos y sociales.

Se insiste en esto debido a que las niñas y niños suelen ser vistos como seres incompletos y excluidos del mundo adulto, aunque sean actores sociales con características y necesidades específicas, que poseen un pensamiento crítico, curiosidad por conocer, iniciativa para descubrir y creatividad para inventar caminos. Asimismo, también poseen múltiples lenguajes y, por lo tanto, deben ser escuchados y considerados sujetos participantes en lo referente a la formulación y a la implementación de las políticas públicas para las niñas y niños, tal y como determina el Marco Legal de la Primera Infancia (art. 4.º, inciso II, y párrafo único). Si esos profesionales consiguen ver a las niñas y niños en sus singularidades, los atenderán en función de sus intereses y de sus características etarias, sociales y psíquicas.

Una mayor inversión en prácticas relacionadas con la primera infancia, tanto en los cursos de grado como en los de posgrado, mediante acciones de extensión y pasantías, también debería representar una preocupación de los dirigentes universitarios. Ellas dan la oportunidad de tener contacto con diversas demandas de diferentes realidades y de descubrir estrategias relacionales capaces de acortar la distancia entre el aprendizaje teórico y su experiencia en la práctica. En este proceso, se tiene que resaltar la importancia del acompañamiento y supervisión sistemática y continuada de los profesionales en formación, con el propósito de ayudarles a mejorar su intervención, acompañamiento, evaluación y aprendizaje de su misión al respecto del desarrollo de la niña y el niño en la primera infancia. La importancia de esta actividad está en aproximar a los estudiantes a la comunidad y a las diferentes realidades sociales. De esta forma, los profesores universitarios tendrán la oportunidad de revisar el contenido y el modo de transmitir ese conocimiento a los futuros profesionales que están formando.

Además de la alteración de los currículos de formación existentes, es preciso ampliar el nú-

mero de programas de formación continuada, haciendo que intervengan profesionales de diferentes áreas, proyectos multidisciplinarios y transdisciplinarios capaces de analizar y, principalmente, calificar las relaciones entre adultos y entre adultos y niños. Si esos programas logran tener en consideración las vicisitudes afectivas y relacionales que movilizan acciones formativas e informativas para trabajar con la primera infancia, algo para lo que existen métodos eficaces, podrán desencadenar un proceso de cambio de paradigma en la relación entre el adulto y el niño y ampliar la mirada hacia un enfoque integral de la infancia, por medio de abordajes transdisciplinarios.

Por consiguiente, es fundamental:

- a) mejorar la formación de los profesionales que actúan directamente con la niña y el niño;
- b) adecuar la relación entre adultos y de los adultos con los niños, sensibilizando para el autoconocimiento y la regulación de las emociones, capaces de mejorar la competencia y las habilidades socioemocionales;
- c) apoyar la producción de conocimientos teóricos y metodológicos sobre el desarrollo infantil integral en diversas áreas de formación profesional;
- d) articular a los profesionales de la salud y de la educación que ya trabajan con el tema;
- e) divulgar esos conocimientos que se produzcan entre los demás profesionales, incluyendo a los que no trabajan directamente con las niñas y niños pequeños; y
- f) monitorear y evaluar acciones que puedan poner de manifiesto resultados efectivos en la formación de los profesionales.

Una manera de divulgar esa información es que los profesores de psicología, terapia ocupacional, fisioterapia, pedagogía, medicina, nutrición o enfermería, entre otras áreas, ofrezcan a los alumnos de otros cursos asignaturas que aborden el desarrollo infantil. Dichas asignaturas serían opcionales. Además, se

pueden organizar cursos de extensión y de especialización para los profesionales de las más diversas áreas. Por ejemplo, un arquitecto podría ser especialista en proyectos de escuelas de educación infantil,

Otra manera de difundir el conocimiento referente a la primera infancia —de profesores de áreas diferentes a las de la salud, de la educación, de la medicina, del servicio social y de la psicología— es fomentar el desarrollo de estudios sobre el asunto tanto teóricos como a través de experiencias prácticas. Esas asignaturas también serían opcionales y se ofertarían de forma integrada a todas esas áreas, lo que estimularía el diálogo multidisciplinario en el aula.

También son bastante eficaces proyectos como el de las becas que ofrecía ANDI – Comunicación y Derechos hace algunos años, mediante las que se estimulaba a estudiantes de Periodismo y de otros cursos a que realizaran investigaciones que abordasen la relación entre los medios de comunicación y las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Otro ejemplo es la colaboración entre ANDI y la Universidad de Brasilia - UnB para impartir la asignatura optativa Comunicación y Derechos del Niño y del Adolescente, en el curso de Comunicación, aunque también estaba disponible para todas las áreas de formación. El objetivo de esa asignatura era el de *impartir nociones e instrumentos de comprensión de la evolución histórica de los derechos de la niña, el niño y el adolescente, relacionando estos derechos con otros aspectos, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuestiones de género y étnico-raciales o la niña y el niño en situación de discapacidad, además de realizar un análisis crítico de los medios de comunicación en la garantía de los derechos de ese segmento.*

La asignatura tenía seis módulos: 1 - introducción al Marco Legal del Niño y el Adolescente; 2 - Objetivos de desarrollo sostenible de la niña, el niño y el adolescente; 3 - Cuestiones de género y niños y adolescentes; 4 - La perspectiva étnico-racial en el derecho de los niños y adolescentes; 5 - El derecho de los

niños y adolescentes en situación de discapacidad; y 6 - Los medios de comunicación y los niños y los adolescentes.

3. Objetivos y metas

1. Promover debates en las instituciones de enseñanza superior, públicas y privadas, sobre las problemáticas de la infancia en Brasil y en el mundo, entre las que se deben incluir la prevención de las discapacidades, la inclusión de las niñas y niños en situación de discapacidad y las infancias en las comunidades tradicionales. Destaca la necesidad de abordar contenidos teóricos sobre la infancia en la actualidad y, ante todo, proporcionar contacto directo con situaciones reales de trabajo asociadas a actividades prácticas que traigan de vuelta la reexperiencia personal de la propia infancia del profesional, motivándolo a sentir en su propia piel las emociones y los sentimientos de la inclusión y, en consecuencia, el descubrimiento de habilidades y de límites personales que favorezcan un aprendizaje integrado e integral.
2. Incrementar, con iniciativas del Consejo Nacional de Educación y de los órganos colegiados que congregan a rectores, directores, profesores y alumnos de enseñanza superior, la revisión de los currículos de los cursos superiores de graduación, con el objeto de incluir, entre otras asignaturas, el desarrollo infantil, la diversidad cultural en la infancia, la ciudad y los niños, la sociedad y los niños, la infancia y los medios de comunicación, los derechos de la niña y el niño, la producción cultural para niñas y niños, de modo que sensibilicen, informen y preparen a los diferentes profesionales para la atención de los derechos de la niña y el niño en sus campos de trabajo.
3. Estimular, por medio de proyectos de incentivo, la creación de, entre otros cursos de posgrado, el desarrollo infantil, la promoción de la parentalidad, la psicomotricidad relacional, con la búsqueda de colaboraciones internacionales para la producción

de conocimientos basados en la realidad brasileña. A criterio de las instituciones formadoras, es importante que los cursos de algunas áreas, especialmente de las que forman a profesionales que atienden de forma directa a la niña y al niño, incluyan estudios sobre la socialización de la niña y el niño, la relación entre la infancia y la cultura, la atención a la familia con niñas y niños pequeños y la organización y la gestión de servicios destinados a la primera infancia. Asimismo, es importante que contemplen una parte práctica sobre el cuidado y la educación de las niñas y niños de cero a seis años.

4. Aumentar el número de proyectos de extensión, de enseñanza y de investigación en los que participen docentes, investigadores y estudiantes de diversas áreas de formación, con el objeto de lograr una actuación conjunta y multidisciplinaria, principalmente, en las unidades de educación infantil, de salud y de difusión de la ciencia (museos, observatorios, etc.) existentes en las universidades.
5. Ofrecer consultorías a las redes municipales de educación infantil, en las diversas áreas del conocimiento y de la práctica social de atención a la primera infancia.
6. Estimular la creación de colaboraciones o convenios con el poder público municipal para la creación de áreas de pasantía, investigación y extensión en los establecimientos de enseñanza, de salud, de asistencia social, de cultura, etc. La actualización de la legislación podría desburocratizar la realización de estas colaboraciones y convenios.
7. Estimular la producción, en las instituciones de enseñanza superior, de trabajos académicos sobre la primera infancia, en los que se cuente con la colaboración de instituciones de la sociedad civil que actúan en la promoción de los diferentes derechos de la niña y el niño.
8. Elaborar material, en diferentes soportes y formatos (folletos, videos, carteles, etc.),

para divulgar los conocimientos producidos en las investigaciones entre los profesores y facilitar que los técnicos, los educadores y los equipos de apoyo accedan a ellos. Esta divulgación se puede realizar a través de un portal o de una plataforma sobre la primera infancia.

9. Ofrecer becas de estudio a estudiantes de los cursos de Arquitectura, Ingeniería Civil, Urbanismo, Artes, Comunicación —Cine, Teatro, Periodismo, Radio—, Derecho y otros, para la formación de profesionales sensibles a las características físicas, psicológicas y sociales de las niñas y niños pequeños y a su presencia participativa en el espacio urbano.
10. Garantizar que los cursos de formación de profesores que actúan en las instituciones de educación infantil, incluyan el concepto de la institución de educación infantil como espacio colectivo de educación y cuidados de las niñas y niños con edades de hasta 6 años, así como el compromiso profesional con el bienestar y el desarrollo integral de las niñas y niños, la aproximación a las familias y a la red intersectorial en el territorio, el dominio de las estrategias de acceso, la utilización y apropiación de la producción cultural y científica del mundo contemporáneo y la apropiación del instrumental necesario para el desempeño competente de sus funciones de cuidados y educación de las niñas y niños. Este objetivo subraya la importancia de la inversión en una formación personal del profesor que vaya más allá de las competencias técnicas, es decir, contempla la posibilidad de que sea compañero de la niña o del niño en el placer del descubrimiento de sí mismo y del otro, así como ser agente de cambio en el entorno, con base en experiencias afectivas que promuevan su desarrollo y su bienestar.
11. Realizar un estudio sobre la viabilidad de instituir trabajo social, durante un semestre, para los estudiantes de enseñanza superior de los cursos que tengan relación con alguno de los derechos de la niña y el niño. La institución de esta práctica propor-

- cionaría al alumno de graduación la oportunidad de entrar en contacto con las necesidades reales de las niñas y niños pequeños, que no solo se restringen a las vulnerabilidades socioeconómicas, sino también a las motoras, las cognitivas, las sociales y, principalmente, las afectivas, las cuales no son advertidas con frecuencia.
12. Mapear informaciones generales sobre cómo se viene aplicando el tema de la primera infancia en las actividades de enseñanza, investigación y extensión, en las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) brasileñas. Desarrollar, a partir de este mapeo, un repositorio de buenas prácticas que contenga resúmenes, artículos y proyectos de extensión sobre el tema.
 13. Constituir una red de profesores de IES que actúen con este tema para el intercambio de referencias, investigaciones y prácticas, así como para la propuesta de proyectos conjuntos.
 15. Concretar políticas de estímulo para las IES que trabajan con el tema de la primera infancia.
 16. Obtener apoyo político de las entidades representativas de la enseñanza superior en Brasil, para fortalecer el papel de la Universidad en la agenda de la primera infancia.
 17. Promover la formación continuada y la capacitación de los profesionales de educación infantil, salud, educación y asistencia social y de los demás agentes que actúan en la promoción, protección y defensa de los derechos de la niña y el niño, con el objetivo de desarrollar las competencias necesarias para la prevención, la identificación de evidencias, el diagnóstico y el enfrentamiento de todas las formas de violencia contra la niña y el niño, tal y como determina el art. 70-A del Estatuto del Niño y el Adolescente.

El papel estratégico de la comunicación en los derechos de la niña y el niño

1. Concepción de la comunicación como herramienta estratégica para las políticas públicas

La existencia de una política pública, Cualquiera que ella sea —desde la compra de pupitres para las escuelas de un municipio hasta un plan nacional enfocado en la garantía de los derechos de la primera infancia—, implica que haya una tendencia de ampliación de su legitimidad y efectividad, pues existe una mayor implicación de las ciudadanas y ciudadanos y de las organizaciones especializadas de la sociedad que se interesan en las elecciones derivadas de dichas decisiones. Para que esto suceda de esta forma, las diversas etapas que componen el ciclo de una política —planificación, formulación, toma de decisión, implementación y evaluación— deben ser trasladadas a la esfera pública de conocimiento, discusión y opciones de realización.

En síntesis, podemos decir que una política será más *pública* cuanto más ampliamente conocida sea —lo que depende, íntimamente, del componente comunicacional—. Se debe hacer notar, de forma especial, que un Plan Nacional por la Primera Infancia solo logrará su adecuada dimensión como política pública, siempre que consiga articular una amplia estrategia de comunicación. En caso contrario, tendrá dificultades de incorporarse a la agenda pública y, lo que aún es más grave, puede que los sectores que deberían comprometerse con su temática no lo comprendan de forma clara. En esta tesitura, no es infrecuente que un plan, por muy bien que esté estructurado, acabe por reducirse a una mera carta de intenciones —es decir, no tendrá condiciones de impulsar trans-

formaciones significativas en la sociedad—.

Por consiguiente, es importante saber que hay muchas herramientas y plataformas que pueden contribuir a darle visibilidad y fomentar el debate sobre una determinada política: campañas publicitarias, comunicación directa dirigida a públicos específicos, comunicación comunitaria, redes sociales y movilización de medios de comunicación informativos. Estos abordajes no son excluyentes, sino todo lo contrario —aunque deben utilizarse con criterio y tener en cuenta las particularidades de cada situación y los resultados que se desean lograr—.

2. La relevancia de los medios de comunicación informativos

Debido a que el Plan Nacional por la Primera Infancia supone una política pública con un alcance tan amplio, los medios de comunicación informativos deben incluirse entre los interlocutores preferentes. Esto es así en virtud de que, en las democracias contemporáneas, el periodismo puede ejercer tres funciones importantes:

- Ofrecer información confiable y debidamente contextualizada, de modo que la población pueda conocer sus derechos y exigir que sean respetados;
- Fomentar el debate en la esfera pública al abordar cuestiones prioritarias para el desarrollo de la sociedad, a partir de un variado espectro de puntos de vista; y
- Fiscalizar el ciclo de una política pública, monitoreando el desempeño de los agentes del Estado responsables por ella y, también, de los representantes del sector empresarial y de la sociedad civil implicados en el tema.

Para apoyar este tipo de práctica periodística, la estrategia de comunicación enfocada en el Plan Nacional tiene a su disposición una serie de recursos que pueden facilitar el acceso de los

profesionales de las redacciones a contenidos técnicos calificados. Entre otras posibilidades, se pueden mencionar:

- la creación de un directorio con contactos de especialistas habilitados para discutir los diversos aspectos de la temática;
- la identificación de asuntos que pueden abordarse en reportajes de mayor repercusión;
- la elaboración de guías o manuales que detallen los principales elementos del plan; y
- la oferta de iniciativas de capacitación (talleres, seminarios, cursos *online*).

3. *El trabajo en red*

Otra estrategia igualmente productiva, debido a su amplitud y capilaridad, está relacionada con la capacidad de comunicación de las organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos de las niñas y niños. Tanto las ONG como los movimientos sociales, los colectivos de familiares, las fundaciones, los institutos, los núcleos académicos, los frentes parlamentarios, las secretarías de gobierno o los ministerios, cada eslabón de esta red de protección también puede mostrarse activo en el ámbito de una estrategia comunicacional en pro del Plan Nacional por la Primera Infancia.

En otras palabras, es posible articular esfuerzos de comunicación en red, con el objetivo tanto de divulgar, entre la sociedad en general, las cuestiones prioritarias para el campo de la primera infancia como de movilizar e implicar a los diversos actores del movimiento ante situaciones en las que se requiere una incidencia política concentrada.

Sin embargo, para que este modelo de operación descentralizado llegue a producir resultados, es necesario que cada organización incluya el regular seguimiento del PNPI en su agenda de comunicación. De esta forma, conseguirá mantenerse actualizada sobre los des-

doblamientos de mayor impacto para su área de actuación, al mismo tiempo que se sitúa en disposición para poder producir y divulgar información relevante.

4. *El papel de las nuevas tecnologías*

Desde la década de 1990, con la aparición de internet, el campo de la información y de la comunicación está pasando por aceleradas transformaciones. Incluso en un país con graves desigualdades socioeconómicas, como es el caso de Brasil, el acceso a la red mundial de computadores aumenta de forma constante. Las redes sociales, por ejemplo, ya forman parte del día a día de personas de diferentes edades, regiones y clases sociales. Tanto es así que nuestro país se destaca como el más conectado a este tipo de medios en toda América Latina. La influencia de estas plataformas en nuestras vidas es evidente: interacciones con familiares y amigos, actividades de índole profesional, mensajes comerciales e información relevante para diversos aspectos de nuestro día a día —lo que incluye contenidos vinculados específicamente a la esfera política— viajan diariamente por los canales digitales.

En ese contexto, desde la perspectiva comunicacional, es prioritario reconocer los llamados *nuevos medios* —desde redes sociales como Facebook, Twitter o Instagram, hasta sitios de internet, *blogs* y correos electrónicos— como herramientas esenciales para garantizarle al Plan Nacional por la Primera Infancia una visibilidad que perdure. Esta misma lógica se aplica, como es natural, a los esfuerzos para formular e implementar los planes estatales y municipales.

Dos de las características de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación contribuyen directamente a este fin: por un lado, facilitan el proceso de segmentación y enfoque de los públicos a quienes se pretende sensibilizar; por otro, cada receptor también es un potencial replicante de esa información sobre la primera infancia, algo que suele incrementar de manera significativa el alcance del mensaje

original.

Además, se debe tener en cuenta que, en el universo digital, los contenidos relacionados con las diversas líneas de acción del Plan Nacional no tienen por qué ser divulgados exclusivamente mediante textos: fotos, *cards*, vídeos, *podcasts*, *chats*, cápsulas informativas, gráficos o animaciones, por ejemplo, pueden resultar tan efectivos como los textos o incluso más, dependiendo del tipo de asunto o del objetivo de la movilización. Por último, no se debe olvidar que, al utilizar los nuevos medios, la creatividad y el sentido de la oportunidad son factores de gran importancia —o sea, se trata de un área que también generará mejores resultados cuando quienes la operen sean profesionales calificados—.

5. El plan de comunicación

De una forma o de otra, es fundamental que el Plan Nacional por la Primera Infancia cuente con un plan de comunicación, en el que se definan los principales objetivos a ser logrados a medio y largo plazo, así como las estrategias y herramientas más adecuadas para cada etapa o momento específico. Un primer paso en este ámbito debe contemplar el mapeo de qué fue lo que se realizó a nivel comunicacional de la agenda de los derechos de las niñas y niños de 0 a 6 años, a lo largo de los últimos años, para rescatar las actividades que guarden elementos relacionados con los focos del PNPI.

La formulación de mensajes clave a ser dirigidos a públicos preferentes y la identificación de profesionales calificados para que mantengan contacto con los medios de manera constante son otros factores centrales para el éxito de un plan de comunicación. Asimismo, se debe subrayar que cualquier iniciativa comunicacional ha de estar obligatoriamente alineada con

las directrices estructurantes del PNPI, lo que representaría una aportación efectiva para el logro de avances en las políticas públicas. En suma, lo que no cabe, bajo ninguna hipótesis, es considerar que la comunicación sea un fin en sí misma.

6. El derecho a la comunicación

Queda claro, por lo tanto, que el Plan Nacional por la Primera Infancia precisa considerar la comunicación en su perspectiva estratégica, de forma que se estimule que la sociedad pueda conocer sus características, acompañarlo, implicarse en la ejecución de la política pública y evaluar sus resultados.

No obstante, no podemos dejar de conceptualizar la comunicación también en su calidad de derecho humano, valorando lo que los especialistas denominan *doble flujo*. Esto significa garantizar que los ejecutores de la política pública divulguen la información sobre ella, aunque también deben estar preparados para escuchar y estimular el diálogo.

Garantizar el derecho de la niña o del niño a hablar y a ser escuchados es un ejemplo de que, a pesar de ser complejo, persiste como un desafío a ser superado. Para ello, es necesario que los planes de comunicación prevean acciones estratégicas que estimulen el doble flujo: deben informar y también escuchar. Es en el diálogo —en el escuchar al otro— donde hay elementos que pueden estimular la innovación del PNPI, pues dan visibilidad a las diferencias entre lo planeado, lo realizado y lo que se advierte, además de que presentan nuevos escenarios a ser considerados y aseguran que diferentes voces —de las más variadas interseccionalidades— tengan la oportunidad de mejorar los efectos de una política pública como esta, que está pensada para todas las niñas y niños.

El papel estratégico del poder legislativo para los derechos de la niña y el niño

La defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes comenzó a adquirir fuerza en la agenda pública de Brasil a mitad de la década de 1980, con la participación de los movimientos sociales, tanto a iniciativa propia e independiente como en colaboración con organismos gubernamentales, en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente. La recuperación de la democracia y el proceso de elaboración de una nueva Constitución, tras 20 años de gobierno autoritario, supusieron una oportunidad arduamente construida y esperada. Durante aquel período, de intensa efervescencia política y democrática, la sociedad civil organizada y determinadas áreas del Poder Ejecutivo establecieron una sólida y productiva colaboración con el Poder Legislativo y lograron promover debates y presentar estudios y propuestas que contribuyeron a la elaboración de la Carta Magna, conocida como la Constitución Ciudadana, que fue promulgada en 1988. Se lograron conquistas en varios ámbitos.

Más en concreto, en el área de los derechos de la población infantil y juvenil, esa alianza dio como resultado las garantías que establecen los artículos 227 y 228 de la Constitución, que versan sobre la doctrina de la protección integral. El artículo 227 de la Constitución Federal es el único en el que consta la expresión *absoluta prioridad*, lo que demuestra la relevancia del tema para el ordenamiento jurídico brasileño. Un año después, el Congreso Nacional aprobó, mediante el Decreto Legislativo n.º 28, del 14 de septiembre de 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la cual fue ratificada por el Gobierno el 24 de septiembre y promulgada el 21 de noviembre.

Esa colaboración prosiguió y, dos años más tarde, produjo otro fruto: el Estatuto del Niño y

el Adolescente (ECA), Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990. Veintiséis años después, se logró otra importante construcción colectiva, el Marco Legal de la Primera Infancia – Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016.

Con la certeza de que la responsabilidad del Poder Legislativo no se restringe a la elaboración de leyes y en el afán de que el nuevo ordenamiento jurídico relativo a los derechos de la infancia y de la adolescencia se cumpliera, un grupo suprapartidario de diputados y senadores que habían participado activamente tanto en los trabajos de la Asamblea Constituyente como en la elaboración del Estatuto del Niño y el Adolescente, creó, en 1993, en colaboración con movimientos sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y organismos internacionales, el Frente Parlamentario en Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente³⁹³, en el Congreso Nacional. Desde su creación, este Frente estuvo presente en todas las legislaturas y, de hecho, es el más antiguo de los frentes existentes en el Congreso Nacional y uno de los que viene llevando a cabo una actuación más intensa.

La alianza establecida entre la sociedad civil y el Parlamento se fue consolidando poco a poco y conquistó nuevas victorias en el campo de los derechos y de las garantías fundamentales para la población infantil y juvenil.

Podemos resaltar tres significativos ejemplos de los últimos años: el proceso de discusión y elaboración de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), de 1996, y del Plan Nacional de Educación (PNE), de 2001; la Ley n.º 12010 de la Convivencia Familiar, de 2009, que se ocupa de la adopción, y la Ley n.º 10097, de 2000, que versa sobre la prohibición del trabajo infantil.

Más recientemente, la buena sintonía entre los movimientos sociales y los parlamentarios que se identifican con la defensa de los derechos de las nuevas generaciones y de la educación de calidad se manifestó en la lucha por la aprobación y adecuación del Fondo Nacional

³⁹³ Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (Fundeb), que fue analizado por el Congreso entre los años de 2005 y 2007. Esa intensa articulación entre la sociedad civil y el Parlamento fue la responsable de importantes conquistas en el texto del Fundeb, entre las que se encuentran la inclusión de la educación desde el nacimiento hasta los tres años de edad y el piso salarial profesional nacional para el magisterio de la educación básica. Los profesores de la educación infantil se benefician de forma directa con esta nueva medida, que mejora la remuneración de la mayoría de los profesionales de la primera etapa de la educación básica.

El Frente Parlamentario en Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente tuvo un fuerte protagonismo en esos procesos, en los que actuó como una instancia de articulación política para la defensa de las cuestiones relacionadas con ese segmento poblacional y para la instauración, en el Congreso Nacional, de una cultura de respeto a los derechos humanos.

El Frente, un movimiento pluripartidario que reúne a más de una centena de parlamentarios, viene actuando, desde su creación, en diferentes campos tanto en el seno del Congreso Nacional como fuera de él, mediante su influencia política en las discusiones sobre las principales cuestiones que afectan a las niñas, niños y adolescentes, como por ejemplo, entre tantos temas relevantes: violencia, explotación y abuso sexual, trabajo infantil, pedofilia, adopción, educación, salud, desarrollo infantil, embarazo no planificado, enfermedades de transmisión sexual.

El éxito obtenido por el Frente en el Congreso Nacional despertó el interés de parlamentos estatales y municipales, por adoptar mecanismos semejantes. De esta forma, en 2005, se creó, bajo la coordinación del Frente Parlamentario, la Red Nacional de Defensa de los Derechos Infantiles y Juveniles³⁹⁴, la cual congrega a legisladores en las tres instancias de poder —federal, estatal y municipal—. La Red, que cada día está más consolidada, vie-

ne propiciando por medio de estrategias de comunicación, el intercambio de experiencias legislativas en el área de la infancia entre los parlamentarios de las tres esferas gubernamentales, tanto en el campo de las propuestas como en el ámbito de la fiscalización de las políticas públicas y del monitoreo de los recursos presupuestarios.

En 2011, se constituyó el Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, integrado por más de 200 parlamentarios de la Cámara de los Diputados y del Senado Federal, de diferentes partidos políticos, enfocado en los asuntos relativos a los derechos de la niña y el niño de 0 a 6 años. Su actuación se desarrolla en estrecha articulación con el Frente Parlamentario del Niño y del Adolescente³⁹⁵. La razón de su creación respondió a la necesidad de profundizar la mirada hacia la singularidad de la franja etaria de la primera infancia (de 0 a 6 años) y promover, en el Parlamento, todos los temas de interés para la vida y el desarrollo pleno de la niña y el niño, con repercusiones en la sociedad y en el Gobierno. Desde su inicio, la Red Nacional Primera Infancia mantiene una estrecha articulación y colaboración con este Frente, al que también le presenta las demandas relativas al área, ya sean ellas para el rechazo de proyectos que eliminarían derechos o desvirtuarían políticas públicas por la primera infancia, o para trabajar por la aprobación de propuestas que adecuen y amplíen el alcance de esas políticas.

Hay otras tres iniciativas que están contribuyendo a dar visibilidad a la primera infancia en el Congreso Nacional:

1 – Seminarios Internacionales del Marco Legal de la Primera Infancia. Desde el año 2013 y con periodicidad anual, estos seminarios llevan los temas de mayor relevancia al debate de la Cámara de los Diputados. Se realizan a iniciativa del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia y congregan a diputados, senadores, asesores y un gran número de público externo. Tanto *TV Câmara* como *Rádio Câmara* producen videos y entrevistas que

³⁹⁴ Rede Nacional de Defesa dos Direitos Infância-Juvenis.

³⁹⁵ Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente.

contribuyen a incorporar el tema de la niña y el niño a la agenda política.

2 – Seminarios Internacionales de Valoración de la Primera Infancia y de la Cultura de Paz, organizados anualmente, entre 2008 y 2018, por la Comisión de Valoración de la Primera Infancia y de la Cultura de Paz del Senado Federal³⁹⁶. Este evento también tuvo el mérito de identificar diversos problemas relativos a las niñas y niños de 0 a 6 años y de requerir la adopción de soluciones.

3 – La conmemoración, en Sesión Solemne de la Cámara de los Diputados, en octubre de 2018, de los 30 años de vigencia del art. 227 de la Constitución Federal —la prioridad absoluta de la garantía de los derechos de la niña, el niño y el adolescente—.

Producción legislativa reciente por la primera infancia

En más de una ocasión, la temática de la infancia tuvo un lugar predominante en el Congreso Nacional, además, con un extraordinario consenso. El mejor ejemplo de esto fue la aprobación, por unanimidad, del Marco Legal de la Primera Infancia, lo que incluyó debates que forman parte del proceso democrático, como la iniciativa de la Comisión Parlamentaria de Investigación de los Malos Tratos, de la que emanaron 33 proyectos de ley.

El conjunto de propuestas legislativas aprobadas o tramitadas después de 2010³⁹⁷, que se mencionan a continuación, se extrajo de un estudio efectuado por la Consultoría Legislativa de la Cámara de los Diputados, en

septiembre de 2018³⁹⁸. Esto pone de manifiesto lo importante que es, para el pleno cumplimiento de los derechos de la niña y el niño —y por lo tanto de este Plan— que el Poder Ejecutivo y la sociedad civil (en particular, la Red Nacional Primera Infancia) actúen en estrecha articulación y cooperación con el Congreso Nacional.

De amplio alcance

- Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016 – Marco Legal de la Primera Infancia. Una ley que abarca todos los derechos de la niña y el niño —políticas públicas por la primera infancia, salud, educación, asistencia social, cultura, juego, protección contra violencias, etc.—. Para ello, altera e incorpora disposiciones al Estatuto del Niño y el Adolescente, al Código de Proceso Penal, a la Consolidación de las Leyes del Trabajo, a la Ley sobre la Empresa Ciudadana y a la Ley de Declaración de Nacidos Vivos. Esta ley fue una iniciativa del Poder Legislativo, que consiguió incorporar la participación de los Poderes Ejecutivo y Judicial y de la sociedad civil en su construcción. Hoy en día, representa la mayor cima lograda por la legislación infraconstitucional en lo que respecta a la atención a la garantía de los derechos de la niña y el niño en la primera infancia.
- Ley n.º 13971, del 27 de diciembre de 2019, mediante la que se instituye el Plan Plurianual de la Unión (PPA) para el período de 2020 a 2023. El PPA establece, en el párrafo único del art. 10, que el conjunto de acciones gubernamentales enfocadas en la atención a la primera infancia tiene carácter prioritario en el presupuesto de 2020 y cuenta con precedencia en la programación y en la ejecución presupuestaria y fi-

³⁹⁶ *Comissão de Valorização da Primeira Infância e Cultura de Paz do Senado Federal.*

³⁹⁷ El punto de partida es el año de 2010, dado que el PNPI se aprobó en diciembre de aquel mismo año y, en su elaboración, ya se tuvieron en cuenta las leyes más importantes aprobadas hasta dicha fecha.

³⁹⁸ El estudio fue elaborado por los consultores legislativos Ana Valeska Amaral Gomes, del Área XV - Educación, Cultura y Deportes; Claudio Viveiros de Carvalho, del Área XVI - Salud Pública; Gilvan Correia de Queiroz Filho, del Área II - Derecho Civil, Procesal Civil e Internacional; y Walter Simões Filho, del Área XXI - Previsión Social y Derecho de la Seguridad Social.

nanciera durante el período de vigencia del Plan Plurianual, de acuerdo con la agenda transversal y multisectorial a ser regulada por el Poder Ejecutivo.

Sobre derechos específicos

En el área de la educación infantil

- Ley n.º 12602, del 3 de abril de 2012, que instituyó la Semana y el Día Nacional de la Educación Infantil.
- Ley n.º 12722, del 3 de octubre de 2012 (Brasil Cariñoso), que se ocupa del apoyo financiero ofrecido por la Unión para estimular las matrículas en jardines de infancia de niñas y niños de 0 a 48 meses cuyas familias sean beneficiarias del Programa Ayuda Familia y para mantener nuevos grupos de educación infantil hasta su inclusión en el Fundeb.
- Ley n.º 12796, del 4 de abril de 2013, que actualiza la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) en lo que se refiere a las etapas obligatorias y a las franjas de edad para la oferta educacional, que se derivan de alteraciones establecidas por la legislación en la anterior década. La ley introduce, de forma especial, importantes directrices que la organización de la educación infantil debe seguir en lo que respecta a la evaluación, a la carga horaria, a la jornada y a la frecuencia de la asistencia.
- Ley n.º 13005, del 25 de junio de 2014 — Plan Nacional de Educación (PNE)—, mediante la que se aprueba el PNE 2014-2024, en el que se determina la universalización, con fecha máxima de 2016, de la educación infantil en centros de educación preescolar para las niñas y niños de 4 y 5 años de edad, así como la ampliación de la oferta de jardines de infancia, para atender, como mínimo, al 50 % de las niñas y niños de hasta 3 años de edad, antes de la finalización de la vigencia del Plan.

- Ley n.º 13306, del 4 de julio de 2016, mediante la que se altera la Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y el Adolescente), con el fin de fijar que el atendimento en la educación infantil se realizará hasta una edad máxima de cinco años.

En el área de la asistencia social

- Propuesta de Enmienda a la Constitución - PEC n.º 209, de 2016, que altera el inciso V del art. 203 de la Constitución Federal, para extender la garantía de la prestación mensual de un salario mínimo, para las personas entre 18 y 21 años, huérfanas de padre y madre desde la infancia y que hayan sido atendidos en servicios de acogimiento institucional durante los cinco años previos a la concesión de la prestación.
- Proyecto de Ley - PL n.º 4025, de 2015, que altera la Ley n.º 8069, del 13 de julio 1990, para garantizar, como un derecho de las niñas, niños y adolescentes en situación de discapacidad auditiva, la entrega de aparatos auditivos.
- Proyecto de Ley - PL n.º 7715, de 2017, que incorpora al § 3.º al art. 23 de la Ley n.º 8742, del 7 de diciembre de 1993, una disposición sobre la participación de jóvenes en programas de amparo a la primera infancia, de ancianos y de personas en situación de discapacidad.
- Proyecto de Ley - PL n.º 9939, de 2018, que altera la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), aprobada mediante el Decreto-Ley n.º 5452, del 1.º de mayo de 1943, para determinar que, en caso de un parto prematuro, el periodo de internación de la niña y el niño no contabilice dentro del periodo de la licencia por maternidad.

En el área del derecho civil

- Proyecto de Ley - PL n.º 2338, de 2011, que incorpora un inciso al art. 10 y altera la re-

dación del art. 229 de la Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990, en el que dispone la exigencia de presentar el certificado de nacimiento del neonato como requisito para el alta hospitalaria.

- Proyecto de Ley - PL n.º 789, de 2016, que altera la Ley n.º 10405, del 10 de enero de 2002, en la que se prevé la pérdida de la patria potestad del padre de una niña o niño, en virtud de una violación.
- Proyecto de Ley - PL n.º 10569, de 2018, que dispone sobre la instalación de carteles informativos sobre la adopción de nacituros, en las unidades públicas y privadas de salud,.
- Ley n.º 13811, de 2019, que establece la prohibición definitiva del matrimonio infantil.

En el área de la salud

- Ley n.º 13002, de 2014, que dicta la obligación de realizar el Protocolo de Evaluación del Frenillo Lingual en Bebés.
- Ley n.º 13436, de 2017, que altera la Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y el Adolescente), para garantizar el derecho al acompañamiento de la madre y a su orientación respecto al amamantamiento.
- Ley n.º 13438, de 2017, que altera la Ley n.º 8069, del 13 de julio de 1990 (Estatuto del Niño y el Adolescente), que establece la obligatoriedad de que el Sistema Único de Salud (SUS) adopte un protocolo que establezca estándares para la evaluación de riesgos para el desarrollo psíquico de las niñas y niños.

Hay otros diversos asuntos de esta área que son objeto de dos Propuestas de Enmienda a la Constitución (PEC) y de casi una centena de Proyectos de Ley (PL).

Entre ellos se encuentran los siguientes: (a) la protección de la gestación con la garantía de

asistencia prenatal; (b) la asistencia a la salud de la gestante; (c) la promoción de salud de la gestante; (d) la prevención contra los riesgos para la salud de la gestante; (e) la prevención de la transmisión vertical de infecciones; (f) el estímulo a la alimentación saludable de la gestante; (g) el diagnóstico de alteraciones de la salud del feto; (h) la humanización de la asistencia a la gestante y al neonato; (i) la lactancia materna y la alimentación saludable de la niña y del niño; (j) la licencia por maternidad; (k) el cribado neonatal; (l) el cribado de enfermedades para la niña o el niño en edad escolar; (m) la vacunación en la infancia; (n) la asistencia de salud a la niña y al niño, incluyendo a la niña y al niño en situación de discapacidad; y (o) la protección al desarrollo motriz de la niña y el niño.

El Poder Legislativo y la Red Nacional Primera Infancia

A la luz de este escenario, que pone de manifiesto la intensa actuación de un grupo de parlamentarios comprometidos con los temas atinentes a las niñas, niños y adolescentes, entre los que destacan las cuestiones del desarrollo infantil, y con la convicción de que el Legislativo es un espacio democrático y pluripartidario por naturaleza, se debe subrayar el papel que debe desempeñar este Poder de la República, en el Plan Nacional por la Primera Infancia, una iniciativa de la Red Nacional Primera Infancia.

Es de fundamental importancia tener en mente que esta participación podrá producirse en diversos campos y en varios momentos del proceso, como es el caso de:

1. En las discusiones con representantes de la sociedad civil y especialistas, para promover eventuales adecuaciones de textos legales, por medio de la realización de reuniones y audiencias públicas en la Cámara de los Diputados y en el Senado.
2. En la aprobación de propuestas en ambas Cámaras Legislativas.
3. En los debates acerca de los recursos presupuestarios que viabilicen la implementa-

ción de las metas del Plan, especialmente, en lo relativo a la inclusión de la atención a la primera infancia como línea prioritaria en la Ley de Directrices Presupuestarias, en el Plan Plurianual y en la asignación de recursos en el Presupuesto General de la Unión.

4. En la discusión de las leyes presupuestarias anuales, con la definición de una estrategia de la Red para defender alteraciones destinadas a las acciones y a los proyectos enfocados en la primera infancia, dado que este instrumento parlamentario aumentó su relevancia para la definición de la asignación del presupuesto.
5. En la identificación de los dispositivos del Marco Legal de la Primera Infancia que necesiten ser regulados y en la puesta en marcha de las iniciativas pertinentes.
6. En el monitoreo de la ejecución del Plan Nacional por la Primera Infancia, como parte integrante del seguimiento y control de las políticas públicas y de los planes nacionales de las diferentes áreas que se ocupan de los derechos de la niña y el niño.
7. En la articulación con estados y municipios, especialmente con las asambleas legislativas, para estimular la elaboración de los planes estatales y municipales para la primera infancia y ofrecer cooperación política y técnica para la promoción de las discusiones en torno a ese trabajo.

El trabajo de *advocacy* de la Red Nacional Primera Infancia en el Congreso Nacional está siendo beneficioso para los derechos de la niña y el niño, y ya registra tres importantes resultados: 1) la información actualizada y el tiempo concedido a la Red en el ámbito de iniciativas relacionadas de forma más directa

con el área, con el objeto de convencer para que, según el caso, fueran aprobadas, rechazadas o adecuadas mediante alteraciones; 2) la elaboración de notas técnicas, con el objetivo de proporcionar a los parlamentarios ayuda técnica para su evaluación y adopción de una posición sobre los proyectos de ley; y 3) la presentación de alteraciones en el Parlamento al proyecto de Ley Presupuestaria, mediante la que se aprueba el Presupuesto Anual, siempre en beneficio de actividades del interés de la primera infancia.

Otra área de cooperación y colaboración entre la Red Nacional Primera Infancia y el Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, en la que se trabaja desde 2013 —y que debe proseguir—, es la de la programación y realización de los Seminarios Internacionales del Marco Legal de la Primera Infancia.

Una tercera acción muy significativa para los parlamentarios y sus asesorías son los Diálogos con Especialistas organizados por el Frente, cuya programación y realización se produce en estrecha cooperación con el equipo de *advocacy* de la RNPI. Ellas están representando oportunidades reales de aprendizaje, reflexión e identificación de importantes elementos para la actuación legislativa. La diversidad de las organizaciones y de las especialidades de la RNPI es una fuente de gran riqueza para que el Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia seleccione ideas y especialistas para dichos diálogos al respecto los más diferentes asuntos del área de los derechos de la niña y el niño.

Para finalizar, la cooperación entre el equipo de *advocacy* de la RNPI y la presidencia del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, en la elaboración del plan de trabajo del Frente y la consecuente participación de la RNPI en algunas acciones de interés mutuo.

La investigación sobre la primera infancia

1. Papel estratégico de la investigación para los derechos de la niña y el niño

Durante las últimas décadas, los estudios sobre la relación entre las experiencias de vida en la primera infancia y el desarrollo de la persona cobraron especial relevancia en diversos países. La producción de investigaciones con foco en los primeros años de vida también está creciendo en Brasil —inclusive, por medio de convocatorias públicas que cuentan con la financiación de agencias internacionales—, con una progresiva diversificación de los enfoques y materias. El portal de la fundación Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES)³⁹⁹ también es un buen indicador del interés en divulgar los resultados de investigaciones y registró un gran aumento, durante los últimos años, de las publicaciones sobre la temática de la primera infancia. Las fundaciones estatales de amparo a la investigación de todos los Estados de Brasil realizan convocatorias públicas sobre el tema de la primera infancia. También se dispone ya de una significativa cantidad de estudios e investigaciones que sirven de guía para que los gestores públicos tomen decisiones fundamentadas en evidencias científicas, lo que les confiere un carácter innovador y que, a partir de 2016, contribuyen a la concreción de dispositivos del Marco Legal de la Primera Infancia. Entre otros, constituyen fuentes de esos documentos el Núcleo Ciencia por la Infancia (NCPI) y la Red para Políticas Informadas por Evidencias (EVIPNet)⁴⁰⁰.

Sus resultados son particularmente importantes

³⁹⁹ Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

⁴⁰⁰ Núcleo de Ciência pela Infância (NCPI), de la Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (<https://ncpi.org.br/>), y Rede para Políticas Informadas por Evidências (Evidence-Informed Policy Network) – EVIPNet (<http://brasil.evipnet.org/>).

para la formulación de políticas, en la negociación de presupuestos públicos, para la priorización de programas y en la definición de las acciones para la primera infancia. También son relevantes para la elaboración de los diagnósticos para la construcción de los Planes Municipales por la Primera infancia. Es algo frecuente y estratégico recurrir a las orientaciones de esos estudios e investigaciones cuando se redactan las justificaciones de planes y programas, se distribuyen los escasos recursos o se espolea a los gobernantes para que tomen determinaciones ante las múltiples demandas sociales.

Los derechos de la niña y el niño ya constituyen un argumento suficiente y determinante por sí solos para que el Estado defina políticas y establezca prioridades, dado que es su deber garantizar el cumplimiento de dichos derechos. De cualquier forma, muchos gestores de políticas públicas, además de este argumento, prefieren contar con datos de investigaciones que refuercen sus convicciones, indiquen aspectos urgentes, orienten nuevas directrices de acción y justifiquen el aumento de los recursos para la atención de los derechos de la niña y el niño o la transferencia a esta área de inversiones que tradicionalmente se destinaban a otras. No obstante, aún hay una gran carencia de evaluaciones sobre los impactos en los resultados de las diferentes iniciativas programáticas, tanto en lo que respecta al desarrollo de las niñas y niños, como en lo concerniente al ambiente y a las oportunidades para que tengan lugar. También son insuficientes los análisis sobre la calidad de los programas para la promoción del desarrollo infantil y sus inherentes procesos de cuidado, así como para el proceso de implementación de los programas. Esas lagunas suponen un área emergente para la consolidación de las políticas de atención integral a la primera infancia en Brasil.

Además de los estudios sobre los impactos económicos, sociales, culturales y educacionales de los servicios de protección, cuidado y educación de la niña y el niño pequeño, hay otras áreas que tampoco son objeto de la atención de los investigadores (por ejemplo, en el ámbito de la antropología y de la sociología de la infancia, en el de las relaciones de la niña y el niño con el entorno físico y cultural o en el de las cuestiones atinentes a la diversidad, al patrimonio

cultural de las niñas y niños, al de los pueblos y comunidades tradicionales, al de los vínculos familiares y comunitarios, al del juego etc.).

El Plan Nacional por la Primera Infancia atribuye a la investigación un papel estratégico para el logro de sus objetivos, así como para la continuidad y ampliación de sus metas con posterioridad al año 2022 y, asimismo, para la ampliación a los nuevos sectores o áreas que requieran atención en los próximos años y para la mejora de la calidad de todos los servicios. Esta función estratégica se cumple siempre que la investigación genere un aumento de los conocimientos sobre las niñas y los niños y los factores para su desarrollo, que suplan las carencias cuantitativas y cualitativas de información sobre la población en esta franja etaria, que esclarezcan las variables sociales, económicas, culturales y étnicas que entran en juego en la vida y en el desarrollo de las niñas y niños y, por último, que analicen tanto los aciertos como los desaciertos de las políticas, de los planes y de los programas.

2. Áreas prioritarias de investigación

1. Las concepciones, representaciones e ideas sobre la niña, el niño y la infancia en Brasil, con foco en la superación de prejuicios, sesgos históricos, discriminación, falsas representaciones etc.
2. La producción de indicadores para el monitoreo de acciones (proyectos o programas) a partir de políticas universales que atiendan a poblaciones con distintas necesidades, dada la diversidad económica, social y cultural de los contextos que interfieren en la promoción del desarrollo integral. Se han de conjugar las dos dimensiones —la ampliación de la oferta de acciones universales y la oferta de acciones complementarias para grupos sociales con distintas necesidades—. Se trata de articular los principios de la universalidad y de la equidad en las políticas públicas. Para ello, también son necesarios distintos indicadores cuantitativos y cualitativos para registrar la eficacia de las diferentes acciones.
3. El tipo de formación para los actores sociales que intervienen con la primera infancia —técnicos de los diferentes organismos públicos con responsabilidades en la primera infancia, activistas, dirigentes y técnicos de organizaciones no gubernamentales que actúan en el área de los derechos de la niña y el niño, padres y madres, etc.— que les proporcione, además de mayores conocimientos, más poder de argumentación para ampliar la cobertura de calidad, de forma que cuenten con recursos más adecuados para sus actividades con las niñas y niños.
4. La práctica profesional en las diferentes áreas de atención a la niña y al niño (planificación, control social y evaluación de programas y proyectos). Algunos de los temas fundamentales son: vida y salud, alimentación y nutrición, educación, aprendizaje y desarrollo, asistencia social, juego, cultura e infancia, arquitectura y urbanismo, comunicación, seguridad, medio ambiente, etc.
5. El desarrollo de indicadores de desarrollo infantil (DI) susceptibles de ser utilizados por los diferentes sectores que atienden a niñas y niños hasta los seis años de edad, con el objeto de registrarlos y monitorearlos.
6. La implementación de los programas de primera infancia en los diferentes contextos de vulnerabilidad y su impacto en la inclusión, en el aprendizaje y en el desarrollo infantil.
7. La traducción del conocimiento científico sobre prácticas sociales de atención a las niñas y niños: En qué medida esos nuevos conocimientos generan transformaciones en el modo como los profesionales organizan los espacios sociales de cuidado, llevan a cabo las acciones y atienden a las niñas y niños.

3. Objetivos y metas

Objetivo 1:

Creación de mecanismos de incentivo a la investigación sobre la primera infancia —comité

de investigaciones sobre la primera infancia y línea de financiamiento federal y estadual (en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPQ)⁴⁰¹, en el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) y en los organismos estaduais de apoyo a la investigación).

Metas:

- Instituir, antes de la finalización de la vigencia de este Plan 2022, un Comité de Investigación sobre la Primera Infancia, con los objetivos de:
- Proponer mecanismos de incentivo a la investigación;
- Recomendar temas prioritarios de estudios; y
- Llevar la información de carácter científico al día a día de los que trabajan con las niñas y niños o en áreas relacionadas con ellos.
- Establecer colaboraciones entre el Consejo Nacional de las Fundaciones Estaduales de Amparo a la Investigación (CONFAP)⁴⁰² e instituciones extranjeras, como, por ejemplo, British Council. Además, se deben mencionar la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP)⁴⁰³, la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ)⁴⁰⁴, la Fundación de Amparo a la Investigación del Distrito Federal (FAPDF)⁴⁰⁵, la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Alagoas (FAPEAL)⁴⁰⁶, la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Amazonas (FAPEAM)⁴⁰⁷, la Fundación de Amparo a la Investigación

⁴⁰¹ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

⁴⁰² Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa.

⁴⁰³ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

⁴⁰⁴ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Rio de Janeiro.

⁴⁰⁵ Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal.

⁴⁰⁶ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas.

⁴⁰⁷ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Amazonas.

del Estado de Goiás (FAPEG)⁴⁰⁸, la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Minas Gerais (FAPEMIG)⁴⁰⁹, la Fundación de Amparo a la Investigación y al Desarrollo Científico y Tecnológico de Maranhão (FAPEMA)⁴¹⁰ y la Fundación de Amparo a la Investigación y a la Innovación de Espírito Santo (FAPES)⁴¹¹.

Objetivo 2:

Divulgación de los estudios y de las investigaciones en publicaciones dirigidas especialmente a los profesionales que actúan en el área de la primera infancia, en los diferentes campos de actividad.

Metas:

- Publicar anualmente los resultados de los estudios y de las investigaciones sobre la primera infancia realizados en el país y difundirlos en los medios académicos y en publicaciones de carácter popular, con el fin de que la información de índole científica esté presente en el día a día de los que trabajan con las niñas y niños o en áreas relacionadas con ellos;
- Crear una sección sobre investigaciones de la primera infancia en los portales web tanto de los ministerios responsables de, entre otras áreas, planificación, educación, salud, desarrollo social, cultura, justicia o derechos humanos, así como en los de las secretarías estaduais y de los municipios de más de 200 000 habitantes, que se ocupan de esas mismas áreas. Asimismo, ellos deben interconectarse y ser actualizados permanentemente.

⁴⁰⁸ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás.

⁴⁰⁹ Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais.

⁴¹⁰ Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão.

⁴¹¹ Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo.

Objetivo 3:

Organización de debates sobre los resultados de investigaciones, entre los círculos especializados y los profesionales del campo (médicos, pediatras, enfermeros, psicólogos, asistentes sociales, pedagogos, sociólogos, fiscales, jueces y defensores públicos de la infancia, nutricionistas y otros).

Metas:

- Realizar, cada dos años, un foro nacional sobre investigaciones de la primera infancia, en el que se presenten los resultados y se debata sobre su aplicabilidad para la mejora de la calidad de la atención a la niña y al niño.
- Utilizar los medios de comunicación social, especialmente las emisoras de radio y los canales de televisión del Gobierno Federal y de los Gobiernos estatales y municipales, para divulgar los estudios e investigaciones sobre la primera infancia, y organizar debates con especialistas, familias y técnicos de los diferentes sectores de atención a la niña y al niño.
- Estimular la producción de documentos que sirvan de apoyo a los gestores de políticas municipales y estatales atinentes a la primera infancia, para la toma de decisiones con base en evidencias científicas, como por ejemplo, los *working papers* elaborados por el Núcleo Ciencia por la Infancia (NCPI)⁴¹².

4. Temas emergentes de interés para estudios e investigaciones

4.1. En el área de las políticas

Las cuestiones que se mencionan a continuación señalizan los nuevos conocimientos que son relevantes al día de hoy para resolver

problemas, superar escollos, solventar dudas en el momento de la toma de decisiones, fundamentar de forma más consistente las diferentes alternativas, con ocasión de la elaboración de planificaciones, de la confección de presupuestos, de la definición de directrices operativas o de decisiones referentes a medidas prácticas:

- ¿Qué medidas promueven la equidad en el acceso a los servicios de educación infantil, de salud de la niña y el niño, de asistencia social en la primera infancia, a la cultura, al juego, al ambiente saludable y sustentable...?
- ¿Qué experiencias llevan a efecto la intersectorialidad que propone el Marco Legal de la Primera Infancia en el acompañamiento de los diferentes programas de ámbito local?
- ¿Qué medidas garantizan el acceso a la protección y a la promoción de los derechos de las niñas y niños que viven en ambientes más vulnerables, que sufren la violación de uno o más de sus derechos o que corren más riesgo de sufrirlo?
- ¿Qué mecanismos vienen produciendo mejores resultados en la mejora de la calidad de los servicios dirigidos a las niñas y niños?
- ¿Cuál es el grado de efectividad de las directrices que determinan la asignación prioritaria de recursos a la atención de los derechos de la niña y el niño durante sus primeros años de vida?
- ¿Cuáles son las experiencias brasileñas a nivel federal, estadual y municipal —políticas, planes, programas, acciones, etc.— más eficientes y efectivas en la atención global e integrada de las niñas y niños de hasta seis años de edad?
- ¿Qué experiencias demuestran haber superado las reticencias a la articulación intersectorial y a la integración de las acciones? ¿Qué lecciones se sacan de ellas para poder aplicar sus estrategias en otras áreas?

⁴¹² Disponible en: <<https://ncpi.org.br/>>.

- ¿Cómo promover la participación de las niñas y niños en el diseño de las políticas y en las acciones enfocadas en ellos?
- ¿Qué acciones cumplen con las necesidades específicas para la mitigación de los efectos del estrés tóxico en los grupos de mayor vulnerabilidad?

4.2. En el área de los datos estadísticos

- Cuáles son las características de la demanda por jardines de infancia? ¿Cuál es la relación entre la demanda demográfica y la manifestada por los padres y responsables de los niños y entre esta última y la oferta gubernamental?
- ¿Cuál es el desfase entre los datos recopilados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE y por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira - INEP? ¿Por qué existe dicho desfase? ¿Cómo ajustarlo?
- ¿Cuáles son los factores asociados a las opciones familiares por un jardín de infancia en tiempo integral o parcial?
- ¿Cómo repercuten las reglas de funcionamiento de los jardines de infancia y de los centros de educación preescolar en el uso de la población? ¿Cuáles son las características de las familias que no demandan un jardín de infancia? ¿Qué factores influyen en que haya familias trabajadoras con hijos pequeños que no hacen uso de un jardín de infancia y prefieren otras formas de cuidado?
- ¿Cuál es la situación actual de las bases de datos sobre educación infantil de las universidades? ¿Cuáles son los descriptores que usan? ¿Son adecuados estos descriptores desde el punto de vista de la concepción legal? ¿Permiten dar visibilidad y construir un panorama actual?
- ¿Cuáles son los temas y enfoques que prevalecen en los estudios e investigaciones

sobre la primera infancia financiados por la Fundación Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) y por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico CNPq? ¿Qué es lo que muestra la base de datos de la CAPES sobre el perfil de las tesis de maestría y doctorado?

- ¿Cómo se están publicando y divulgando los estudios e investigaciones sobre la primera infancia financiados por la CAPES y por el CNPq? ¿Dónde llegan? ¿Por qué no llegan a los usuarios finales? ¿Qué hacer para que lleguen? ¿Se transforman en orientaciones para las prácticas o no lo hacen? ¿Qué propicia que se transformen en orientaciones prácticas y que estas se apliquen? ¿Qué tipos de datos de investigación no llegan a la práctica?

4.3. En el área de la educación infantil

- ¿Cómo contempla el *nuevo* Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) la cuestión de los recursos para los jardines de infancia? ¿En qué medida se aplican de hecho los valores establecidos por niño/año en los jardines de infancia de la red pública? ¿Y en los conciertos con jardines de infancia comunitarios, confesionales y filantrópicos?
- ¿Cuáles son las dificultades para implementar las directrices curriculares nacionales para la educación infantil? ¿Y las directrices operativas?
- ¿Qué innovaciones consiguió trasladar la Base Nacional Común Curricular/ Educación Infantil a los currículos y a las prácticas pedagógicas de los jardines de infancia y de los centros de educación preescolar?
- ¿Cuáles son las dificultades que encuentran los gestores de la educación infantil para consolidar políticas de educación in-

fantil democráticas y de calidad?

- ¿Cuáles son los obstáculos que enfrentan los establecimientos de educación infantil para mejorar la calidad? ¿Cuáles son las concepciones de jardín de infancia y de niño pequeño presentes en las instituciones, en los profesores, en las familias, en los actores sociales (partidos políticos, sindicatos, organizaciones profesionales, etc.)? ¿En qué medida influyen esas concepciones en el modelo de institución y en sus relaciones con la comunidad?
- ¿Cuáles son los indicadores que expresan mejor la atención de los derechos del niño a la educación infantil desde su nacimiento y que sirven para evaluar su calidad?
- ¿Cómo se puede aproximar más la producción de material pedagógico (libros, juguetes, etc.) a la cultura de las niñas y niños, especialmente, a la de los pueblos y comunidades tradicionales?
- ¿Cómo se abordan las cuestiones étnico-raciales, la discapacidad y la diversidad cultural de la sociedad brasileña, en particular en lo relativo a las infancias, en los libros de educación y psicología usados en los cursos de formación? ¿Cuáles son los estudios que se realizan específicamente sobre los bebés, sobre la pedagogía y la práctica cotidiana en el cuidado y la educación en el jardín de infancia?
- ¿Qué diferencias se encuentran entre el desarrollo de las niñas y niños que acuden a instituciones de educación infantil y el de las que no lo hacen? ¿Se advierten diferencias entre el aprendizaje y el desarrollo de los niños que acuden a instituciones de educación infantil con profesores de ambos sexos y el de los que acuden a centros que solo cuentan con profesoras? ¿Qué condiciones se deben crear para aumentar la presencia/participación de profesores hombres en la educación infantil? ¿Se registran diferencias en los indicadores de desarrollo infantil (DI) de los niños cuando las acciones del jardín de infancia garantizan y construyen una aproximación a las familias?

4.4. Sobre la participación de las niñas y niños

- ¿Cuál es el lugar que se concede a las niñas y niños en las investigaciones? ¿Qué metodologías y técnicas de escucha se aplican? ¿Cuáles son las buenas experiencias de escucha a las niñas y niños que permiten que revelen su percepción del mundo y sus necesidades?
- ¿Cómo hacer para que las voces de las niñas y niños lleguen a la sociedad?
- ¿Qué cuidados éticos se vienen adoptando en la investigación con, para y sobre las niñas y niños?

4.5. Sobre los medios de comunicación social ante la niña y el niño

- ¿Cómo están presentando a la niña y al niño brasileño los medios de comunicación en lo referente a la igualdad y a la diversidad, a la pobreza y a la desigualdad social y económica, a la cultura de la infancia y para la infancia, a la violencia, a la explotación, al abandono, etc.? ¿Qué espacio les reserva a las niñas y niños de los pueblos y comunidades tradicionales?
- ¿Cómo se tratan en la televisión los problemas que afectan a la primera infancia?
- -¿Qué correlación existe entre la publicidad dirigida al niño y a sus comportamientos (consumo, valores, lenguaje, actitudes, violencia, obesidad, aprendizaje)?

4.6. Sobre la relación entre la investigación y las políticas para la primera infancia

- ¿Cuál es la situación de la difusión de los datos recopilados por las diversas instancias/sectores? ¿Están agregados o desagrega-

dos? ¿Cuentan con el análisis de especialistas? ¿Cómo llegan al público en general y a los actores sociales en particular?

- ¿Cuál es el impacto en las políticas municipales, especialmente, para los jardines de infancia y los centros de educación preescolar, que tienen la cantidad de las investigaciones sobre salud desarrolladas en dichas instituciones?

4.7. Sobre los profesionales

- ¿Cómo están compuestos los equipos interdisciplinarios de un jardín de infancia? ¿Y los de los centros de educación preescolar? ¿Cuál es el perfil profesional de sus integrantes?
- ¿Cómo están contemplando el área de la educación infantil los programas de posgrado —predominantemente, los de educación—?
- ¿Qué vienen haciendo las facultades de arquitectura, urbanismo y medio ambiente para mejorar los estándares de construcción de jardines de infancia, de centros de educación preescolar y de otros establecimientos a los que acuden las niñas y niños pequeños? ¿Y con los de fabricación de equipamientos y juguetes adaptados para niñas y niños en situación de discapacidad? ¿Y con su pertinencia cultural para las niñas y niños

de las diferentes infancias brasileñas?

- Al considerar que el espacio es el *tercer educador*⁴¹³, ¿cuál es el impacto de los edificios del Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipamiento para la Red Escolar Pública de Educación Infantil (Proinfância)⁴¹⁴, en el aprendizaje de las niñas y niños en comparación con el de establecimientos de educación infantil en estado precario?
- ¿Cuál es la formación de los psicólogos, asistentes sociales, enfermeros, nutricionistas, médicos, abogados, comunicadores (periodismo, radio, televisión, teatro o cine), etc. que actúan en temáticas referentes a los derechos de las niñas y niños? ¿De qué forma se podría despertar el interés por los estudios de la niña y el niño en la primera infancia, en los cursos de psicología, economía, antropología, historia, política, comunicación, artes, arquitectura y urbanismo, derecho, ingeniería ambiental, antropología, sociología, etc.?

⁴¹³ Referencia a la concepción de Loris Malaguzzi, en la pedagogía de Reggio Emilia. Véase en *As Cem Linguagens da Criança – A abordagem de Reggio Emilia na Educação da Primeira Infância*, Carolyn Edwards, Leila Gandini, George Forman. Editora ArtMed: Porto Alegre, 1999, Capítulo: *Espaços Educacionais e de Envolvimento Pessoal*, de Leila Gandini, págs. 145 a 158.

⁴¹⁴ *Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)*, instituído por la Resolución n.º 6, de 24 de abril de 2007. Disponible en: <<https://www.fnede.gov.br/programas/proinfancia>>. Fecha de acceso: 30 de marzo de 2020.

Planes estaduais, del distrito federal y municipales por la primera infancia

La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil, que comprende a la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, se rige por dos principios fundamentales: la autonomía de los entes federados y la cooperación técnica.

A la Unión le compete elaborar y ejecutar planes nacionales de desarrollo social (Constitución Federal, art. 21, inciso IX). En el desarrollo social está contemplado el desarrollo humano, en el que, a su vez, se incluye el desarrollo de la niña y del niño. Más en concreto, el Estado tiene el deber de garantizar los derechos de la niña, del niño y del adolescente, algo a lo que también están obligadas tanto la familia como la sociedad. Un paso importante para cumplir este deber es el de formular políticas públicas, planes y programas globales y sectoriales que estén integrados o articulados.

El Plan Nacional por la Primera Infancia (PNPI) fue elaborado de acuerdo con estos principios republicanos. Se trata de un plan de la nación brasileña para la atención de los derechos de la niña y el niño durante la etapa de la vida denominada primera infancia (desde el nacimiento hasta la fecha en la que se cumplen seis años de edad). Por lo tanto, se refiere a las competencias de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios. Todos estos entes, al aplicar el mecanismo de la cooperación de forma conjunta y articulada, materializan su compromiso con los derechos de la niña y el niño.

El escenario jurídico e institucional de la República determina que el PNPI tenga la característica de un plan programático, es decir, exige que se desdoble en planes estaduais y municipales. Para ello, cada uno de los entes federados ha de particularizar y adecuar las

cuestiones nacionales que aquí se abordan, las directrices de acción que se proponen y los objetivos y las metas que se establecen en función de sus competencias y de las características regionales y locales.

En el proceso de elaboración de los planes estaduais, del Distrito Federal y municipales, los diferentes consejos de esas esferas administrativas desempeñan un papel protagónico, como es el caso de los consejos de derechos, de salud, de educación, de asistencia social, de cultura, los tutelares, los de control social, etc. Asimismo, ese protagonismo también les corresponde a los órganos del Poder Ejecutivo y las organizaciones representativas de la sociedad civil enfocadas en la primera infancia, así como a investigadores, especialistas y profesionales de las diferentes dimensiones del ser-niño.

El Marco Legal de la Primera Infancia recomienda, en su artículo 7.º, que se constituyan, en los Estados, en el Distrito Federal y en los Municipios, comités intersectoriales de Políticas Públicas para la Primera Infancia, que tengan como competencia, entre otras, la de asegurar la articulación de las acciones dirigidas a la protección y a la promoción de los derechos de la niña y el niño, para lo que se deberá garantizar la participación social por medio de los Consejos de Derechos.

Estos planes, que se construyen en un proceso de amplia participación social y se someten al análisis y aprobación del Poder Ejecutivo competente, son remitidos al Poder Legislativo como un proyecto de ley, para su análisis, adecuación y aprobación.

En los 10 años transcurridos desde la aprobación del PNPI, se elaboraron centenas de Planes Municipales por la Primera Infancia (PMPI). La Red Nacional Primera Infancia (RNPI) produjo la Guía para la Elaboración de Planes Municipales por la Primera Infancia⁴¹⁵, que sirvió de ayuda para este trabajo.

⁴¹⁵ *Guía para Elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância*. Disponible en: <<http://primeirainfancia.org.br/page/2/?s=guia+para+elabora%C3%A7%C3%A3o+do+PMPI>>. Fecha de acceso: 5 de junio de 2020.

El documento también fue adecuado como consecuencia de la actualización del PNPI. Las experiencias de los municipios que construyeron sus planes en un proceso participativo y en los que se tomó la decisión política de implementarlos atestiguan la gran transformación que se produjo en la atención a las niñas y niños pequeños, la cual consistió en una mirada más atenta y amplia al universo infantil en el territorio, en la que se contemplaron las infancias y las niñas y niños antes ignorados. De cualquier forma, también hubo municipios que desvirtuaron el proceso al no convocar la participación social. Algunos de ellos se quedaron a medio camino, mientras que otros cancelaron sus respectivos planes.

Una reflexión sobre los aciertos y los errores indica una serie de requisitos para los planes que los dotarán de mayor representatividad y legitimidad social. Además de una mejor adecuación a las realidades locales, a las necesidades de las niñas, niños y sus familias y a las posibilidades de ejecución, les garantizarán un contenido de mejor calidad. Estos requisitos son los siguientes:

1. Lograr la decisión política del alcalde o de la alcaldesa de invertir con prioridad en la atención integral de la primera infancia, en aras del desarrollo integral e integrado de las niñas y niños, es tan importante como disponer de un PMPI.
2. Escuchar a las niñas y niños es esencial para la construcción del Plan. Su participación, mediante procesos adecuados de escucha de los adultos, genera una renovación de la mirada a la primera infancia.

3. La elaboración y la aprobación del Plan han de traducirse en su ejecución. No implementar el PMPI en el municipio es lo mismo que no disponer de él.
4. El monitoreo de las acciones, la identificación de los problemas, el registro de las iniciativas para solucionarlos y la comunicación de sus resultados son formas de contar con el apoyo de la sociedad para resolver los problemas y conmemorar las conquistas.

Al igual que sucede con este Plan Nacional, que pasó por un proceso de revisión y actualización, tras el que se prorrogó su vigencia hasta el año de 2030, se recomienda que los estados, el Distrito Federal y los municipios que ya cuentan con su respectivo plan acometan un proceso de revisión y actualización, que se debe regir por la realizada con el plan nacional. Además también se debe ampliar su vigencia, de forma que coincida con la de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los planes que aún se deben elaborar, a partir de este año, cuentan con el presente PNPI nacional como referencia e inspiración para sus construcciones locales.

Se recomienda que los Planes Municipales por la Primera Infancia se encaminen a la RNPI. Para ello, se debe acceder Observatorio del Marco Legal de la Primera Infancia – OBSERVA y clicar el botón Planes por la Primera Infancia. En la parte inferior de esta página es posible subir el plan y enviarlo.

El OBSERVA albergará todo el conjunto de los PMPI, a los que podrán acceder todos los que deseen conocerlos, consultarlos o inspirarse en los mismos. También dispondrá un análisis del contenido de los planes.

FINANCIAMIENTO DE LAS ACCIONES POR LA PRIMERA INFANCIA

Inversión en vez de gasto

Cada vez está más asentado entre los especialistas e investigadores el entendimiento de que los programas de cuidado y educación en la primera infancia que tengan calidad generan un alto beneficio social y económico, que es bastante mayor que las inversiones en otras áreas y en edades posteriores de la vida. Su efecto más importante —y que se debe perseguir como objetivo— es la calidad de vida actual de las niñas y niños y el desarrollo de su inmensurable potencial humano. Sin embargo, la cuantificación del retorno económico de lo que se invierte en la primera infancia introduce un sólido argumento para la negociación de las demandas del país, de la sociedad y de las familias. En el caso que no se admitiese el argumento de que la planificación gubernamental y el presupuesto público no deben limitarse a incluir a las niñas y niños, sino considerarlos una prioridad en virtud de sus derechos, sí que debería admitirse que se ha de hacer en interés del desarrollo del país.

Una constatación mencionada repetidamente es la de que los recursos que el país aplica en la protección y promoción de las niñas y niños no se deben contabilizar como gastos, sino como inversiones. Además cuanto antes se aplique, mayores serán los beneficios. Los primeros seis años de vida, los primeros tres, los primeros mil días... Es ahí donde está el punto de mayor impacto, de efecto más duradero y con un mayor retorno.

Una inversión adecuada, consistente y continua en la primera infancia genera una cultura del cuidado, que, poco a poco, va penetrando en todo el tejido social. Llega a tal punto que el hecho de que un gestor público que destine recursos significativos a un programa o a una política dirigida a la primera infancia ya no es una innovación o un acto de valentía, sino *cultural*. Cabe recordar en este momento la visión política de Nelson Mandela: *No puede haber una revelación más intensa del alma de una sociedad que la forma en que trata a sus niños*. No existe mejor estrategia para lograr el desarrollo estable de la sociedad que la promoción de los medios que aseguren la vida plena, en el sentido de la salud física y mental, el desarrollo y el aprendizaje y la formación para los valores de la vida democrática. La nación que destine a sus niñas y niños lo mejor de sus recursos demostrará su inteligencia no solo por el hecho de cumplir con su deber ético y político, sino también porque sienta las bases de una sociedad desarrollada.

Este Plan Nacional por la Primera Infancia, no hace una cuantificación de los recursos que sería necesario invertir todos los años, para concretar las acciones que aquí se proponen. En vez de ello, lo que sí se indica son las directrices políticas y legales para el financiamiento de las políticas y de las acciones que dotan de consistencia y vigor al objetivo de crear un rubro presupuestario específico para la primera infancia. Pensamos que el próximo paso, del todo necesario para el cumplimiento del precepto constitucional de la prioridad absoluta de los derechos de la niña, del niño y del adolescente, es la creación del Presupuesto Primera Infancia.

Los recursos para la ejecución de las acciones propositivas que figuran en los capítulos 1 a 18, deben proceder de los presupuestos de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, en función de las competencias de cada ente federado, ya sea de forma global, intersectorial o sectorial.

Determinaciones legales y compromiso político

1. El deber del Estado de destinar recursos para garantizar los derechos de la niña y el niño se establece en el art. 4.º de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño:

Art. 4.º Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos [...] económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan [...].

2. El art. 227 de la Constitución Federal preceptúa la prioridad absoluta de la garantía de los derechos de la niña, el niño y del adolescente. El concepto de la *prioridad absoluta* es una innovación de la Carta Constitucional del País y única para los ciclos iniciales de la vida, lo que revela el íntimo deseo de la sociedad brasileña de mirar con todo el cuidado y celo a las nuevas generaciones, comprometiéndose con la totalidad y plenitud de sus vidas y con el desarrollo de sus potenciales humanos.

3. El art. 4.º del Estatuto del Niño y el Adolescente establece cuatro situaciones en las que la prioridad absoluta debe pautar las decisiones:

a) primacía de recibir protección y socorro en cualquier circunstancia;

b) precedencia en la atención en los servicios públicos o de relevancia pública;

c) preferencia en la formulación y en la eje-

cución de las políticas sociales públicas;

d) asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección de la infancia y la juventud.

4. El art. 3.º del Marco Legal de la Primera Infancia añade a estas cuatro situaciones que se refieren en el Estatuto del Niño y el Adolescente, la caracterización práctica de la prioridad absoluta:

5. Art. 3.º. La prioridad absoluta de la garantía de los derechos del niño, del adolescente y del joven, en conformidad con el Artículo 227 de la Constitución Federal y el Artículo 4º de la Ley n.º 8069 del 13 de julio de 1990, conlleva el deber del Estado de establecer políticas, planes, programas y servicios para la primera infancia que atiendan las especificidades de tal franja etaria, a fin de garantizar su desarrollo integral.

Recursos para la primera infancia: determinaciones prácticas

Brasil cuenta con una respetable experiencia con el Presupuesto Niño y Adolescente (OCA)⁴¹⁶. En este momento, es necesario dar un paso más y crear, en el Presupuesto General de la Unión, un rubro específico para la Primera Infancia, con el objeto de que sea posible averiguar si el País está cumpliendo la determinación constitucional de la prioridad absoluta y hasta qué punto lo está haciendo. La Red Nacional Primera Infancia ya está emprendiendo algunas acciones centradas en este objetivo, tanto por iniciativa propia como en otras en las que participa.

Entre ellas, se encuentran las siguientes:

1. **Estudio técnico: Presupuesto Primera Infancia (2014)**⁴¹⁷, en colaboración con la ONG Contas Abertas. Se constató que, *en*

⁴¹⁶ *Orçamento Criança e Adolescente (OCA)*

⁴¹⁷ RNPI: *Orçamento Primeira Infância (2014)*. Disponible en: <www.primeirainfancia.org.br>.

la consolidación de los datos obtenidos en el rastreo de los documentos presupuestarios, se identificó una dificultad extra para definir la cuantía de gastos destinados por la Unión a la Primera Infancia. El perspicaz estudio llegó al siguiente resultado, el cual sorprende por la insignificancia de los recursos destinados a la atención de las niñas y niños: 0,57 % del Presupuesto General de la Unión (OGU) y 0,30 % del PIB. El gasto medio en ese año, por niña o niño en la franja entre 0 y 6 años, fue de alrededor de BRL 730,00. Cualquier comparación con otras edades y demandas pone de manifiesto la fragilidad de las decisiones políticas por la primera infancia.

El estudio hace tres recomendaciones:

- A. Creación de un grupo de trabajo con representantes de los ministerios del área social para discutir acciones conjuntas;
 - B. Creación de planes presupuestarios específicos para la primera infancia y acciones para dar mayor visibilidad a la primera infancia en la planificación de los gastos públicos, así como en las leyes de directrices presupuestarias y en los presupuestos anuales;
 - C. Ampliar el espacio de las políticas públicas relacionadas con la primera infancia en los Planes Plurianuales Anuales - PPA y en los presupuestos anuales. *Esos instrumentos —afirma el estudio—deberán permitir la clara identificación de las iniciativas, programas, acciones y planes presupuestarios de interés para la Red Nacional Primera Infancia, especialmente, los relacionados a las trece acciones propositivas del Plan Nacional por la Primera Infancia.*
4. El Congreso Nacional ya demostró interés en la temática
- A. Dado que la iniciativa de crear un rubro específico para la primera infancia, en el Presupuesto General de la Unión

- OGU, no es competencia del Poder Legislativo, el legislador incorporó a la Ley n.º 13257, de 2016, la determinación de que *la Unión informe a la sociedad la suma de los recursos invertidos anualmente en el conjunto de los programas y servicios para la primera infancia y el porcentaje que representa dicha cuantía con relación al respectivo presupuesto realizado, así como que recolecte información sobre los recursos invertidos por los demás entes de la Federación*⁴¹⁸. La intención de este dispositivo es estimar cuánto se está invirtiendo en la atención a los derechos de la niña y el niño de 0 a 6 años, así como permitir evaluar el significado de dicha cuantía respecto a la prioridad absoluta de la garantía de los derechos referidos en el art. 227 de la Constitución Federal;

- B. El art. 260, § 1.º, del Estatuto del Niño y el Adolescente⁴¹⁹ establece que:

En la definición de las prioridades que se atenderán con los recursos captados por los fondos nacional, estatales y municipales de los derechos del niño y del adolescente, se considerarán las disposiciones del Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria y las del Plan Nacional por la Primera Infancia.

- C. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de los Diputados realizó, en octubre de 2019, la Audiencia Pública sobre Inversión en la Primera Infancia, en la que se defendió la idea de crear el Presupuesto Primera Infancia;
- D. La Cámara de los Diputados envió en 2019, a iniciativa del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, un oficio al Tribunal de Cuentas de la Unión - TCU, en el que se solicitaba información sobre las cuantías invertidas

⁴¹⁸ Ley n.º 13257/2016, art. 11, § 2.º.

⁴¹⁹ Redacción dada por el Marco Legal de la Primera Infancia.

efectivamente por el Gobierno Federal en programas de atención de la primera infancia y para que obtuviese de los Tribunales de Cuentas de los Estados - TCE las cuantías que invirtieron los Estados en esa misma actividad. Es importante destacar que, dado que los TCE mencionados son organismos auxiliares del Poder Legislativo, tienen la obligación de responder la petición, de modo que los datos que proporcionen serán fundamentales para los objetivos del dispositivo del Marco Legal de la Primera Infancia que consta en el art. 11, § 2.º. El TCU aún está a la espera de que los TCE envíen la información solicitada;

E. El Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia remitió un oficio a la Casa Civil, un órgano del Poder Ejecutivo vinculado directamente a la Presidencia de la República, que logró la inclusión explícita del rubro Primera Infancia en las prioridades del Plan Plurianual de la Unión - PPA 2020-2023 así como que la Ley Presupuestaria⁴²⁰ aprobase dicho rubro. A su vez, el Ministerio de Planificación, al llevar a la práctica esa solicitud en sus trabajos con la Agenda Presupuestaria para el PPA, remitió, en marzo de 2020, una nota a los Ministerios, en la que se recomendaba dicha prioridad.

5. Apertura de caminos para la creación del Presupuesto Primera Infancia

En una reunión celebrada en la Cámara de los Diputados, el 19 de noviembre de 2019, en la que participaron el Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, Unicef, la Red Nacional Primera Infancia y una delegación del Gobierno de Argentina, se intercambiaron ideas sobre la experiencia en ese país con la construcción del Presupuesto Primera Infancia.

Acciones sugeridas por el PNPI

1. Crear un grupo de trabajo (con la participación, entre otros, de la RNPI, del Frente Parlamentario de la Primera Infancia, de Unicef y del Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA) para sugerir medidas que viabilicen la creación del Presupuesto Primera Infancia;
2. Monitorear y evaluar el cumplimiento de la directriz política de la prioridad de la primera infancia en el Plan Plurianual de la Unión - PPA, en la Ley de Directrices Presupuestarias y en los Presupuestos Generales de la Unión - OGU de los dos próximos años;
3. En colaboración con el Frente Parlamentario Mixto de la Primera infancia, promover acciones para la sensibilización de la Comisión Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional y la ampliación del conocimiento de sus miembros sobre el significado de la atención integral de las niñas y niños en los primeros años de vida y sobre el sentido de la inversión en la primera infancia, con el objetivo de aprobar alteraciones al presupuesto dirigidas a la atención de los derechos de la niña y el niño;
4. Incluir en las sesiones *Diálogo con Especialistas*, del Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia, la temática *Coherencia entre Ciencia y Políticas Públicas por la Primera Infancia*;
5. Establecer una colaboración con la Comisión Externa de la Cámara de los Diputados, con el propósito de seguir el desarrollo de los trabajos, programas y proyectos enfocados en la primera infancia⁴²¹, que tendrá la tarea de fiscalizar las políticas públicas, especialmente en los aspectos financieros, como el de la coherencia entre la directriz de la prioridad del Plan Plurianual de la Unión - PPA, el presupuesto y la ejecución presupuestaria.

⁴²⁰ Ley n.º 13971, de 27 de dezembro de 2019. Programa: 5024 - Atención Integral a la Primera Infancia. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Fecha de acceso: 19 de marzo de 2020.

⁴²¹ Disponible en: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/politicas-para-a-primeira-infancia/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/ato-de-criacao>>.

MONITOREO DEL PNPI

“Lo importante es no dejar de cuestionar”

(frase atribuida a Albert Einstein)

La evaluación de las políticas públicas responde al principio de que la observación continua y sistemática de la realidad en la que se desea intervenir es una condición para la implementación de acciones eficaces que respondan a las diferentes realidades. De las rutinas de evaluación se deriva un conjunto de información que permite la corrección de flujos, la toma de decisiones en escenarios de menor incertidumbre y la producción de conocimiento sobre las prácticas institucionales que, en el caso del PNPI, persiguen la concreción de los derechos y de las garantías a las niñas y niños en las diversas infancias.

Ese es el proceso mediante el que se monitorea la implementación de las directrices y el cumplimiento de los objetivos y metas del PNPI. En él se evalúan el escenario de las políticas para la primera infancia (cuáles son, en qué áreas, qué temas contemplan, etc.), el diseño y la calidad de estas políticas (cómo se implementan, cómo funcionan, etc.) y su impacto en el público objetivo (su eficacia, qué beneficios generan, etc.).

Se puede afirmar que el monitoreo del PNPI cumple dos funciones esenciales:

1) *Una función práctica de seguimiento de la implementación y de verificación de los resultados.* Ella contempla la recopilación de datos atinentes a la implementación del Plan en

el escenario de las políticas, en función de sus objetivos y de sus metas. Esta función debe estar articulada con el seguimiento y el control del PNPI. Ella proporciona información, tanto durante un determinado ciclo de ejecución como tras el mismo, con el objeto de acometer correcciones, ajustes y de permitir que los gestores adopten decisiones a lo largo del proceso.

2) *Una función ampliada, de fortalecimiento institucional de las políticas de la primera infancia.* A partir de las evaluaciones de la calidad, de los resultados y del impacto de las políticas implementadas y ejecutadas, se amplía el conocimiento sobre: (a) qué estrategias funcionan; (b) qué mecanismos operativos son efectivos; (c) cómo se produce la articulación de las políticas y cómo se construye la intersectorialidad; (d) cómo se integran las acciones de diferentes sectores en la práctica de los servicios; (e) cuáles son las formas y las técnicas utilizadas para situar a las niñas y niños como sujetos de las acciones; (f) cuál es el grado de participación de los diferentes actores, entre otros, de las familias y de las niñas y niños; y (g) cuánto se avanzó en la inclusión de las diferentes infancias y de las niñas y niños en situación de discapacidad, etc. Esta función exige la participación de los ejecutores y se debe implementar desde una perspectiva formativa, de modo que, al final de la vigencia de este Plan, en 2030, Brasil debería haber ampliado y consolidado los conocimientos compartidos por todos los implicados en la implementación del PNPI. Estos conocimientos servirán de referencia para la elaboración de un nuevo

Plan.

La primera función se cumple por medio del seguimiento del plan de acción (objetivos, metas, plazos, etc.) definido para las diferentes políticas contempladas en el PNPI. En ella participan los diversos actores responsables de la implementación del Plan, en todos sus niveles y esferas: gestores, dirigentes de órganos técnicos, organizaciones y profesionales participantes en las acciones, niñas y niños, familias, etc. Para que estos diferentes actores puedan presentar sus contribuciones acerca de los procesos y de los resultados logrados, se deben emplear mecanismos e instrumentos simples y prácticos.

A pesar de su carácter participativo, la ejecución de este modelo evaluativo les corresponde principalmente a los gestores públicos. Las estrategias y metodologías de las políticas sectoriales son responsabilidad de cada sector responsable de las respectivas acciones. Los organismos ejecutores (ministerios, secretarías u otras instancias gubernamentales) deben asumir la responsabilidad de la evaluación de las acciones, de acuerdo con sus objetivos y sus regulaciones, así como valerse de sus propios instrumentos.

A la Red Nacional Primera Infancia le corresponde apoyar este proceso por medio de sus miembros, que deberán seguir la producción de datos y de indicadores. De esta forma, al tener un panorama de lo que sí se está evaluando y de lo que aún está pendiente de evaluar, puede contribuir de manera adecuada a su realización. Con el fin de divulgar los resultados referentes a las metas que se proponen en este Plan, la Secretaría Ejecutiva de la RNPI sistematizará los datos que divulguen los organismos ejecutores y elaborará, al final del período 2020-2022, un informe sintético de las metas más significativas. En el caso que se llegue a aprobar el Proyecto de Ley n.º 6524, de 2019, mediante el que se *instituye el Sistema Nacional de Información de la Primera Infancia*, esta evaluación se situará en un lugar destacado de

la acción gubernamental⁴²².

La segunda función es más compleja, pues se trata de evaluar la realización del PNPI en su totalidad. Para analizar la calidad de las políticas ejecutadas, sus resultados y su impacto, se recomienda que los gestores de las políticas sectoriales contraten una institución de investigación con experiencia en la evaluación de programas y políticas sociales. Además también es absolutamente necesario que posea experiencia en el área de la primera infancia.

Hay varias instituciones, entidades y organismos nacionales e internacionales que realizan ese tipo de evaluación. El Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira - INEP; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Unicef; la Organización Panamericana de la Salud - OPS; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Unesco; el Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA; el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo - IEA-USP⁴²³, con su Núcleo de Investigación de Políticas Públicas (NUPPs-USP); y el Comité Científico del Núcleo Ciencia por la Infancia (NCPI), de la Fundación Maria Cecília Souto Vidigal, son algunos ejemplos de instituciones con una sólida experiencia en la evaluación de los asuntos de este Plan.

El Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Federal, creado en 2019, también puede contribuir a la evaluación de las políticas que se concreten en las acciones propuestas por el PNPI. La aprobación en la Cámara de los Diputados de la propuesta del

⁴²² El Proyecto de Ley n.º 6524, de 2019, de autoría de las diputadas Leandre Dal Ponte, Carmen Zanotto, Daniela do Waguinho y Aline Gurgel, define los siguientes objetivos para el Sistema Nacional de Información de la Primera Infancia: I – atender la singularidad y la relevancia de los primeros años de vida en el desarrollo infantil; II – recopilar y sistematizar indicadores e información de políticas y programas gubernamentales que contemplen a los niños de cero a seis años; III – apoyar la formulación y la implementación de políticas públicas para la primera infancia; IV – Poner a disposición estudios y evaluaciones de políticas y programas dirigidos a la primera infancia; y V – informar los recursos totales invertidos al año por la Unión, por los estados, por el Distrito Federal y por los municipios en programas y servicios para la primera infancia, el porcentaje que representa dicha inversión con relación a los demás gastos públicos de cada ente federado y el gasto per cápita en niños de cero a seis años de edad.

⁴²³ Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia recomendó a dicho Consejo que priorizase la evaluación de las políticas dirigidas a la primera infancia⁴²⁴. Lo que le cabe a la RNPI, en su acción de *advocacy*, es articularse con el Consejo mencionado, en aras de la mejor adecuación posible del proceso y de las acciones de evaluación de las políticas de la primera infancia.

También se recomienda que el Ministerio de Ciencia y Tecnología publique pliegos de concursos públicos específicos que tengan como objeto la evaluación externa y que promueva la participación de científicos de las universidades y de las demás instituciones de investigación, para que produzcan conocimiento específico sobre la primera infancia y las políticas destinadas a las niñas y niños en dicha franja etaria.

En el ámbito de este amplio proceso de monitoreo del PNPI, en sus dos importantes funciones, sería de utilidad contar con una agenda de investigaciones bajo la coordinación de la RNPI⁴²⁵.

Por un lado, esa agenda indicaría qué está pendiente de ser realizado, sin pretender establecer plazos para la elaboración de las investigaciones. Por consiguiente, serviría de guía a los interesados en el desarrollo de estudios y evaluaciones. Por otro lado, en ella se expondrían, de modo sistemático, todos los trabajos ya realizados y en desarrollo en Brasil, además de que serviría de catálogo y también de puente para el acceso a datos, además de generar informes actualizados sobre el nivel de progreso de dichas investigaciones.

Se debe tener en perspectiva la necesidad de desarrollar investigaciones en, al menos, cinco áreas temáticas:

- 1) *Situación de la primera infancia en Brasil*. Representa la evaluación primordial. Ella

revela la situación de las niñas y niños brasileños de 0 a 6 años en todas las dimensiones de sus vidas. Este amplio diagnóstico de los parámetros de desarrollo infantil, de la educación infantil, de los espacios públicos, del derecho al juego y al documento de ciudadanía, por ejemplo, es lo que permite pensar de modo eficiente en las acciones y políticas necesarias⁴²⁶. Por el hecho de incluir temas complejos, como la atención a la diversidad y a la protección contra la presión consumista, este diagnóstico se puede elaborar por áreas, aunque siempre de un modo continuo, de modo que se generen datos y análisis, que se utilizarán a medida que estén disponibles.

- 2) *Situación de las políticas públicas para la primera infancia en Brasil*. Resulta indispensable evaluar qué es lo que se está haciendo de hecho, en el país, por las niñas y niños de 0 a 6 años. La evaluación de las políticas públicas puede efectuarse a tres niveles:

- A) *Marco Legal y Planes por la Primera Infancia*. Es necesario evaluar en profundidad si es cierto y en qué medida lo es, que el Marco Legal de la Primera Infancia se está implementando en la elaboración y en la ejecución de la nueva legislación, particularmente en lo que se refiere a las dimensiones que se detallan en las acciones de este PNPI. Un desdoblamiento del Marco Legal fue que los estados y los municipios comenzaron a desarrollar e implementar sus Planes por la Primera Infancia. Este movimiento debe ser evaluado tanto en su aspecto cuantitativo como en el cualitativo. La RNPI ofrece formación para los agentes públicos implicados en estos esfuerzos, en aras de calificar su trabajo y los Planes que resultan del mismo. De cualquier forma esta estrategia se ha de combinar con un cuidadoso estudio sobre la efectiva aplicación de los principios y de las directrices del Marco Legal, tanto en lo relativo a los conceptos y las directrices de las políticas

⁴²⁴ Recomendación n.º 1782, de 2019, propuesta por el Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia.

⁴²⁵ Esta agenda puede progresar rápidamente siempre que se establezca una colaboración entre la RNPI y organismos como el Núcleo de Ciencia por la Primera Infancia (NCPi) y el NUPPs-USP, que alberga el Observatorio de Políticas Públicas para la Primera Infancia.

⁴²⁶ PEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Brasília: IPEA, 2018. v. 2.

como en lo atinente a los procesos de elaboración, implementación y ejecución de los Planes.

B) *Políticas intersectoriales.* Independientemente del Marco Legal y de los Planes por la Primera Infancia, existen iniciativas para la implementación de políticas federales, estatales y municipales dirigidas a las niñas y niños de 0 a 6 años y en sus familias. A pesar de que, en teoría, ellas están alineadas con el propósito general de la inversión en el desarrollo infantil, es necesario hacer un análisis apropiado para poder cotejar su grado de consonancia con los principios y las directrices del Marco Legal. El foco inicial de la evaluación debe situarse, por lo tanto, en los diversos grados de integración de las áreas de la gestión pública dedicadas a la primera infancia y en la amplitud de la intersectorialidad, con el objeto de estimar cuántas y cuáles de las dimensiones propuestas en este PNPI son encaminadas por el conjunto de las políticas. En un nivel más avanzado, la evaluación también debe dimensionar la calidad teórico-conceptual, metodológica y técnica con la que se formulan y se materializan esas políticas.

C) *Políticas de áreas específicas.* Independientemente de si están bien integradas o no, las políticas relativas a las dimensiones específicas de la vida de la niña y del niño deben ser evaluadas individualmente. Por ejemplo, la salud infantil, el acogimiento en situación de vulnerabilidad, la protección y la prevención de accidentes son los objetos de políticas que tienen que estar bien estructuradas para generar resultados concretos. También se ha de analizar si cada una de esas políticas está alineada con la perspectiva del Marco Legal. Asimismo, es necesario verificar si se formulan con la participación de la sociedad civil, de las familias y de las niñas y niños y en qué medida lo hacen y si las niñas y niños son considerados sujetos de derecho y de acción. Por ejemplo, en la educación infantil es preciso estimar si la política es democrática, extensiva e inclusiva, si persigue la equidad y si los elementos de la oferta garantizan oportunidades efectivas de apren-

dizaje y desarrollo, con ambientes seguros, currículos bien estructurados, profesores calificados, etc.

3) *Evaluación de impacto de las políticas públicas para la primera infancia en Brasil.* A diferencia de la evaluación de las características y de la calidad de las políticas públicas, la evaluación del impacto de las políticas para la primera infancia sitúa su foco en la niña y el niño, con el objeto de identificar beneficios para su bienestar y su desarrollo, para lo que los dimensiona siempre que esto sea posible. El escenario en este campo es desafiador^{427 428}. Por ejemplo, en el caso de la educación infantil, el impacto de las políticas ha de ser dimensionado a partir de los datos del aprendizaje y del desarrollo de competencias. Sin embargo existen pocas metodologías maduras para ello. La evaluación de impacto se viene concentrando en el dimensionamiento del aprendizaje escolar de las niñas y niños mayores, particularmente, mediante los exámenes nacionales e internacionales de aptitud, que tan solo contemplan el conocimiento en determinadas áreas. En ellas se ignoran conocimientos y competencias relacionadas con los múltiples propósitos sociales, económicos, culturales, éticos, ambientales, espirituales y políticos de la educación⁴²⁹. Además de buscar evaluaciones más amplias de la educación infantil, en la estimación del impacto de las políticas de salud, de asistencia social, de relaciones familiares y comunitarias, de espacios públicos, de formación de profesionales de la primera infancia y de todas las otras, se debe acometer un esfuerzo con una pers-

⁴²⁷ KAUTZ, Tim; HECKMAN, James; DIRIS, Ron; WEEL, Baster; BORGHANS, Lex. *Fostering and measuring skills: improving cognitive and non-cognitive skills to promote lifetime success.* OECD Education Working Papers, n. 110, nov. 2014. OECD Publishing, Paris, <<https://doi.org/10.1787/5jxsr7vr78f7-en>>.

⁴²⁸ ZHOU, Kai. *Non-cognitive skills: definitions, measurement and malleability.* Background paper for the 2016 Global Education Monitoring Report - Education for people and planet: creating sustainable futures for all. Paris: Unesco, 2016.

⁴²⁹ UNESCO. *Learning: the treasure within.* Report of the International Commission on Education for the 21st Century (Highlights). Chair: J. Delors. Paris: Unesco, 1996 y UNESCO. *A promessa de las avaluaciones de aprendizagem en larga escala: reconhecer los limites para desbloquear oportunidades.* Paris: Unesco, 2019.

pectiva holística de la niña y el niño. Además, se debe dar, sobre todo, en la evaluación de las políticas intersectoriales y en el análisis de los beneficios que generan las diferentes áreas de forma colaborativa.

4) *Situación de la investigación científica sobre la primera infancia.* El monitoreo también debe contemplar la producción científica que investiga los temas relacionados con la primera infancia en Brasil y en el mundo. El volumen de estudios en este campo está aumentando y la tendencia es que continúe haciéndolo aún más, con la evolución de recursos tecnológicos y técnicas de investigación sobre el desarrollo infantil. Es necesario acompañar este ritmo y organizar el conocimiento que se genere mediante repositorios e informes periódicos. Organizaciones como el NCPI pueden desempeñar este importante papel.

5) *Situación de la causa por la primera infancia en Brasil.* La primera infancia se convirtió en una causa. El tema entró en la agenda pública, ganó espacio y aglutinó en torno a él a actores de los más variados segmentos. Hay muchos puntos de convergencia en la idea de invertir a larga escala en políticas para un desarrollo infantil integral. Ya se creó una masa crítica y surgió un movimiento, cuya evolución debe ser objeto de seguimiento y análisis. Los esfuerzos por popularizar la noción de la primera infancia y su importancia ya registran resultados innegables que se pueden observar en el espacio que los medios de comunicación le dedican al tema. Por ejemplo, unas evaluaciones sistemáticas y más precisas pueden indicar qué sectores de la sociedad ya fueron sensibilizados y con qué otros tienen que trabajar con este fin. Por poner un ejemplo: ¿cómo se percibe y asimila en cada sector la idea de invertir en los seis primeros años del niño? o ¿qué mensajes funcionan mejor? No hay duda de que estos insumos mejoran la interlocución. La evaluación también es necesaria para revelar los eventuales cambios que se registran en la causa y en el movimiento, a lo largo del tiempo. Fruto de las relaciones internas y del diálogo con la sociedad, la evolución

del discurso de los actores puede reflejar o provocar relevantes reposicionamientos, muchas veces, con un distanciamiento de los valores, principios y conceptos que fundamentaron originalmente la causa de la primera infancia y este PNPI.

En cualquiera de los modelos que se adopten, el monitoreo y la evaluación contribuyen a la transparencia de las acciones públicas, dado que aportan datos a la sociedad y posibilitan que los públicos atendidos por las políticas tengan acceso a los resultados generales de las iniciativas de las que son usuarios.

Para que eso sea posible, es fundamental que las instancias responsables consigan articular los datos necesarios para la producción de indicadores cuantitativos y cualitativos, dado que el desafío continúa siendo el de la ampliación del acceso a los servicios y, también, el de su adecuación a las diversas realidades. Hay herramientas oficiales que ya están disponibles en diversas áreas sectoriales⁴³⁰ y que se pueden tomar como fuentes de información y apoyar a los gestores en ese sentido. Asimismo, existen investigaciones que desarrollan regularmente diferentes instituciones que ofrecen datos relevantes para el monitoreo y la evaluación del PNPI⁴³¹.

Consciente de los desafíos inherentes al acceso y a la sistematización de información calificada sobre las niñas y niños en la primera infancia, la RNPI pondrá a disposición una plataforma *online*, que servirá de ayuda para la evaluación y el

⁴³⁰ Por ejemplo, la Política Nacional de Atención Integral a la Salud del Niño (PNAISC, 2018) menciona varios sistemas de información útiles para el monitoreo y la evaluación de la Política de Atención Integral al Niño: Sistema de Información sobre Nacidos Vivos (Sinasc); Sistema de Información sobre Mortalidad (SIM); Sistema de Información Ambulatorio (SIA); Sistema Nacional de Notificación de Contingencias (Sinan), con uno de los módulos más recientes, de Vigilancia de Violencias y Accidentes (Viva); Sistema de Información sobre Internaciones Hospitalarias (SIH); Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (Sisvan-Web); y Sistema de Información de Salud de la Atención Básica (Sisab), denominado e-SUS AB, entre otros. Muchos de ellos están disponibles en internet, con acceso a través del portal TabNet. Se pueden encontrar otros ejemplos en la Asistencia Social, con el Censo Suas, el Informe Mensual de Actividades (mencionados como herramientas de monitoreo en el Plan Decenal de Asistencia Social 2016-2026) y la Base del Registro Único.

⁴³¹ Entre ellas, el Censo Demográfico (decenal), el Censo Escolar (anual), las Investigaciones Nacionales por Muestra de Domicilio (Pnad) y la Investigación Nacional de Salud (quinquenal).

monitoreo del PNPI. La plataforma, denominada Observatorio del Marco Legal de la Primera Infancia⁴³², cubrirá una parte importante de la agenda de investigaciones y apoyará a gestores y a otros actores intervinientes en el ciclo de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, por medio de la consolidación y de la divulgación de datos e información, con el fin de garantizar la prioridad de la agenda de la primera infancia en el ámbito local y nacional.

El Observatorio tendrá ejes específicos sobre indicadores y sobre los Planes Municipales por la Primera Infancia. Los indicadores tendrán un recorte específico para la población de 0 a 6 años y buscarán reflejar las directrices y las prioridades establecidas en el Marco Legal de la Primera Infancia para la elaboración de políticas públicas. De igual forma, esos indica-

dores mantendrán un diálogo directo con los objetivos y las metas definidos en este Plan, por lo que representarán unas importantes herramientas para su seguimiento.

Entre las muchas funcionalidades que ofrece esta plataforma, está la acotación de los resultados por sexo, color/raza, localización del domicilio y por otros aspectos socioeconómicos, lo que hará posible que los gestores y los demás interesados identifiquen posibles desigualdades en la atención a las niñas y niños de una misma localidad, así como que elaboren informes personalizados para cada localidad.

El Observatorio también proporcionará un escenario continuo y actualizado de las localidades que ya hayan desarrollado sus Planes por la Primera Infancia, además de una investigación con análisis de contenido de los principales aspectos abordados en una muestra de 100 Planes Municipales.

⁴³² *Observatório do Marco Legal da Primeira Infância.*

EL PNPI ANTE LA PANDEMIA DEL NUEVO CORONAVIRUS

Durante la etapa final del proceso de actualización de este Plan Nacional por la Primera Infancia (PNPI), fuimos sorprendidos por la pandemia del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2)⁴³³, que desencadenó una crisis sanitaria en todo el mundo y que también afectó a pueblos y comunidades tradicionales, incluso las que viven aisladas en lugares más remotos. Su impacto en muchos países está siendo desolador, de forma especial, en la economía de los más vulnerables.

En Brasil, el COVID-19 hizo más notoria la conocida desigualdad social y económica, la cual es estructural en nuestra sociedad, y que se agravó coyunturalmente. Como todas las crisis económico-financieras por las que el mundo ya pasó, ella pesa de forma inexorable y con más severidad en las niñas y niños. También está siendo más implacable con las personas que viven en condiciones precarias de vivienda en los barrios marginales de las periferias urbanas, que sufren con la dificultad para acceder a los servicios de salud en el vecindario y de atención médico-hospitalaria, con los que perdieron su empleo formal o tuvieron que interrumpir sus actividades económicas que les permiten subsistir, de modo que tienen mayores dificultades para obtener alimentos. El aumento del número de familias con niñas, niños, jóvenes y ancianos en situación de calle es otra herida social que demanda una política social de atención al derecho

a una vivienda digna en un entorno que cuente con servicios de saneamiento básico.

A pesar de los 30 años en vigor del Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA), la presente crisis puso de manifiesto graves violaciones de los derechos de las niñas y niños. Esas violaciones se constatan, principalmente, en los derechos a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al juego, a la asistencia, a los vínculos familiares y comunitarios, a la cultura, al medioambiente (principalmente en lo que respecta al agua limpia, al aire puro y al saneamiento básico), a la protección contra la violencia doméstica, a medidas que eviten el abuso de las pantallas digitales y a la inclusión digital de los más pobres. Dicho sea de otro modo, en el derecho a la protección integral.

La suspensión del atendimento educativo en los jardines de infancia y los centros de educación preescolar y la imposibilidad de jugar con otras niñas y niños en espacios de diversión en la calle y en el vecindario, así como el precario o inexistente acceso a internet y la falta de dispositivos electrónicos de comunicación en las familias de renta más baja, constituyen factores que agravan la desigualdad educacional desde la primera infancia.

Las centenas de miles de muertes, las dificultades para acompañar a los parientes hospitalizados y los que padecieron COVID-19 sin atendimento sanitario, la pérdida de familiares, amigos, conocidos, sin tener ni siquiera la posibilidad de celebrar las solemnidades por los difuntos, el cercenamiento de la convivencia o de la interacción con abuelos y otros familiares, así como la imposibilidad de participar en ritos

⁴³³ De acuerdo con lo que se informó, su origen se localiza en China, al final de diciembre de 2019, en un mercado de animales comercializados para alimentación, como fuente de proteínas. Esto debe servir de alerta para la inspección sanitaria en Brasil, puesto que, en nuestro país, también tenemos alimentos que no son inspeccionados o que no se refrigeran, manipulan o industrializan debidamente (aves, conejos, bivalvos y marisco), los cuales pueden provocar serios problemas de salud.

sociales, están generando grandes sufrimientos físicos, sociales y psíquicos. El aumento de la agresividad y de la violencia doméstica, la ruptura de los lazos familiares, el surgimiento de miedos, inseguridades o de inestabilidades emocionales, la imposibilidad de planificar la vida, la sensación del desaparición de las perspectivas, la interrupción de proyectos, el vacío estético y cultural, el agotamiento mental y la indiferencia social son otros de los fenómenos que se vienen observando.

Ese dolor también recae en las niñas y niños y, de forma desmedida, en la primera infancia. Las guerras, destrucciones, catástrofes y otros fenómenos que provocan grandes pérdidas abren profundas heridas psicoafectivas en las niñas y niños, aunque estas resulten invisibles a la mirada. La pandemia del nuevo coronavirus campa en este escenario. Esas heridas, omitidas por la fría objetividad de las estadísticas y de los informes oficiales, pueden acompañar a las personas durante el resto de sus vidas y, de forma más dramática, en los países con grandes desigualdades y dificultades de resiliencia colectiva.

Esta experiencia traumática de la humanidad clama por un nuevo pacto solidario de la sociedad, en el que las niñas y niños necesitan ser el centro de las atenciones.

El PNPI tiene como propósito reducir las desigualdades en la calidad de vida de las niñas y niños, en las oportunidades de aprendizaje y en el desarrollo de su potencial humano. Lo que preconiza es la plena inclusión social sin que se excluya a ninguna niña o niño ni a ninguna de las infancias presentes en nuestro territorio. De este modo, aspira a contribuir, de forma vigorosa e inclusiva, a la corrección de la injusticia de la exclusión histórica de distintas infancias y de millones de niñas y niños, llevándolas desde territorios que quedan al margen al núcleo de sus derechos fundamentales. Lo que desea son infancias bien cuidadas, respetadas y protegidas.

Además, este propósito tiene aún más sentido, tanto en estos tiempos de pandemia como en los futuros en los que sus consecuencias perdurarán: la infancia es el ciclo de vida más vulnerable y, al mismo tiempo, el que responde de

forma más profunda y duradera a los cuidados que protegen y promueven su plena realización, aparte de que es a las niñas y niños a quienes debemos garantizarles, en primer lugar, la protección de sus derechos y asegurarles con absoluta prioridad los medios de vida y desarrollo, tal y como determinan la Constitución Federal, especialmente, en su emblemático art. 227, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, el Estatuto del Niño y el Adolescente y el Marco Legal de la Primera Infancia.

Este Plan tiene una visión macro y a largo plazo, lo que no quiere decir que no se ajuste a cada lugar y momento en función de las circunstancias. Por ejemplo, esto es lo que sucede con las contribuciones que aporta a la implementación de la Agenda 2030 de la ONU, con acciones en el ámbito de la atención a los derechos de la niña y el niño, que se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en nuestro País. La situación de la pandemia nos exige una lectura contextualizada de sus principios, de las directrices operativas, de las acciones propositivas y de las acciones estratégicas. Los efectos imprevisibles de esta crisis nos exigen interpretar con una perspectiva innovadora tanto cada una de las acciones del PNPI como de forma integrada en su conjunto. Es necesario que desarrollemos una nueva capacidad de escucha, generar espacios y tiempos para la expresividad y la resiliencia de las niñas y niños y reafirmar la confianza en el potencial del ser humano. También necesitamos creatividad para encontrar una respuesta colectiva a la toxicidad provocada por las consecuencias de la presente pandemia y de otros fenómenos semejantes que puedan suceder.

Es ahora, en mayor medida que durante situaciones menos traumáticas, cuando nos encontramos en la tesitura de crear nuevos modelos de vida, de desarrollo y de convivencia social, que sustituyan la competición por la cooperación, que sean más solidarios a nivel nacional y mundial, que adopten medidas de equidad ya desde la primera infancia, que construyan una sociedad más justa, que protejan y cuiden a las minorías, que busquen la sustentabilidad del planeta y, por último, que creen una cultura del cuidado integral.

La crisis también puso de manifiesto la necesidad de un proceso más estructurado de preparación de los servicios públicos para dar una respuesta más rápida y eficiente a los desastres. Es necesario que los servicios, especialmente los de protección especial, sean considerados esenciales y no se interrumpan ni se debiliten aún más. Para ello, es necesario que cuenten con la necesaria estructura y preparación para afrontar las situaciones de emergencia, lo que garantizaría la protección de las niñas y niños también en tiempos de pandemia.

Además de la importancia de que concentremos los imprescindibles esfuerzos políticos, económicos, sanitarios, educacionales, culturales y ambientales en estos tiempos de la pandemia de la SARS-CoV-2, se ha de prestar atención a los problemas que afectan a la salud de la población de forma permanente, como es el caso del cáncer, de las enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares, de las infecciones respiratorias virales, del sarampión, del dengue, de las infecciones por los virus Chikungunya y Zika, de las hepatitis, de las infecciones crónicas por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) —que no se están diagnosticando ni tratando durante el período de gestación y el de posparto—, de la suficiente inversión en infraestructuras sanitarias, de la ausencia de medidas simples de higienización, de la poca atención a los cuidados básicos de salud de las comunidades indígenas, quilombolas, de los pueblos y comunidades tradicionales, en áreas rurales, en los lugares alejados y en las periferias de las grandes metrópolis y en las favelas urbanas.

Hay sólidas razones para albergar esperanza. Podemos verlas en la dedicación de los profesionales de salud, de la educación, de la asistencia social, de la prensa y de los gobiernos locales que cuidan a los que sufren los efectos perversos del nuevo coronavirus; en la creatividad de profesores de educación infantil cuando inventan formas sencillas, aunque eficaces, para mantener la relación con las familias, las niñas y los niños; en los artistas, que llevan la contribución de la cultura como vector social del restablecimiento o del fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios; en la iniciativa de incontables grupos y movimientos sociales cuando recaudan y llevan alimentos, ropa, medicamentos y asistencia psicológica a las familias más necesitadas; y, para finalizar, en el intercambio internacional y nacional de investigadores y científicos que intensifican sus esfuerzos y aceleran el descubrimiento de soluciones.

Este Plan presenta un diseño dinámico de políticas sociales públicas dirigidas a la primera infancia, entendida esta en su actual significado de ciclo de vida con valor y dignidad por sí misma, así como en su calidad de semilla del presente para redimir el pasado y fertilizar lo mejor del porvenir. Él sitúa, desde una perspectiva holística, los primeros años de vida de las diversas infancias en el centro de las prioridades y cree y confía en la capacidad de nuestro País para solucionar los problemas que aquí se indican.

La visión del PNPI es la de un renacimiento creativo que permita superar los fallos, proponer nuevos paradigmas, crear soluciones innovadoras y rescatar lo más valioso de la memoria de la humanidad para enfrentar los nuevos desafíos. Como en todas las crisis, estamos ante una oportunidad histórica para contribuir con firmeza y delicadeza a la creación de las bases de un porvenir, en el que el entusiasmo, la capacidad de maravillarse, la vitalidad y la alegría de la primera infancia inspiren la belleza posible, dado que, repitiendo la cita de Dostoiévski del capítulo 18, la belleza salvará el mundo.

Los gobiernos federal, estatales, el del Distrito Federal y municipales tienen, en sus respectivos Plan Nacional, Planes Estadales, Plan Distrital y Planes Municipales por la Primera Infancia, la oportunidad de celebrar un gran pacto nacional por la vida digna y plena de las niñas y niños en la primera infancia (art. 7.º, § 2.º, de la Ley n.º 13257, de 2016 – Marco Legal de la Primera Infancia) y adoptarlos como guías con experiencia para garantizar sus derechos y cumplir el mandato constitucional de la prioridad absoluta.

Los profesionales y organizaciones que a continuación se relacionan participaron en la construcción de ese Plan Nacional por la Primera Infancia, ya sea en equipo, individualmente, en audiencias y debates públicos, en reuniones de trabajo o a través de internet:

COLABORACIÓN

Adriana Friedman, Alice Bittencourt, Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo, Ana Claudia Lima, Ana Florinda Danas, Ana Paula Gomes Matias, Ana Valeska Amaral Gomes, Andréa Valentim, Angela Borba, Angela Mendonça, Angelita Elisabete Herrmann, Anna Maria Chiesa, Anne Kellen Cerqueira, Ariadine Acunha, Assis da Costa Oliveira, Aurea Toriyama, Bárbara Nunes Ferreira Bueno, Beatriz de Oliveira Abuchaim, Beatriz Goulart, Beatriz Pícolo Gimenes, Bruno Moraes da Silva, Camila Aragon, Camila Finotti, Carla Santos Pinheiro, Carlos Laredo, Carlos Vinícius Alves Ribeiro, Carolina de Vasconcellos Drügg, Carolina Velho, Cisele Ortiz, Clarice Barbosa, Clarice Cardell, Claudia Mascarenhas Fernandes, Claudia Vidigal, Claudia Werneck, Claudius Cecon, Cristina Albuquerque, Cristina Lalette Porto, Danyel Iório de Lima, David Moisés F. Silva, Debora Maria de Souza Paulino, Denise Auad, Desirée Ruas, Diana Teixeira Barbosa, Eduarda Marsili, Elisa Costa, Elisabete Martinho, Elisangela Mercado, Euclides Redin, Evelyn Eisenstein, Fernanda Ferreira, Fernanda Leal, Gabriella Brighetti, Gerson Luiz Scheidweiler Ferreira, Gisele Mariuse da Silva, Hugo Zaher, Humberto Miranda, Irene Quintáns, Irene Rizzini, Isabela Pereira Lopes, Isabella Gregory, Itamar Batista Gonçalves, Ivania Ghesti, Jamilly Cunha, Jane Valente, Janine Dodge, Janine Rodrigues Nascimento, João Navarro, José Leopoldo Vieira, Julia Jungmann, Karin Fernandes Soares, Karine Isis Bernardes Verch, Leandre dal Ponte, Leandro Ziotto, Leda Cruz Dantas, Leticia Rezende, Ligia Cabral Barbosa, Ligia Leão de Aquino, Liliana Planel Lugarinho, Liliane Penello, Lisandra Ogg Gomes, Livia Cattaruzzi Gerasimczuk, Luciana Pereira Grumbach Carvalho, Lucimar Dias, Lucimara Cavalcante, Luiz André Cherubini, Luiz Antonio Miguel Ferreira, Luzia Torres Gerosa Laffite, Lycia Mimica, Lygia Zamali Fernandes, Maira Bosi, Maitê Gauto, Manuela Parisi, Mara Izilda Christofani, Márcia Cristina Thomazinho, Marcia Vasconcelos, Marcus Vinicius Pereira Junior, Maria Aparecida Camarano Martins, Maria Celia Malta Campos, Maria Cristina Bó, Maria de Fátima Marques, Maria Inês de C. Delorme, Maria Isabel Bellaguarda Batista, Maria Thereza Marcilio, Mariana de Sousa Machado Neris, Marilena Flores Martins, Marilene Linhares da Silva, Marília Pinto Bianchini, Marina Fragata Chicaro, Marisa Ferreira, Marita Martins Redin, Márlío Esmeraldo dos Santos, Mayara Silva de Souza, Megg Rayara Gomes de Oliveira, Nayana Bretta, Ordália Alves Almeida, Patrícia Almeida, Patrícia Camargo, Patrícia Lueders, Patrick Reason, Paula Crenn Pisanesch, Pedro Affonso Hartung, Priscila Manfrim, Raquel Franzin, Raquel Ribeiro, Renata Aparecida Ferreira, Renata Cardoso Furtado, Renata Dias Meireles, Renata Oliveira, Renate Keller, Rita de Cassia de Freitas Coelho, Rodrigo Mindlin Loeb, Rosa Maria Mattos, Rosane Romanini, Roselene Crepaldi, Sandro Vinicius Sales dos Santos, Sylvania Suely de Araujo Andrade, Silvio Fidelis, Simone de Campos Abib, Simone Mourão Valadares, Sofia Rebehy, Sofia Ziotti, Solidade Menezes, Sonia Reis, Stéphanie de Sousa Filgueira, Sylvania Barbosa Angelini, Tânia Ramos Fortuna, Tháís Malheiros, Thelma Alves Oliveira, Valéria Aguiar Carneiro Martins, Vania Schoemberner, Veet Vivarta, Vera Mellis, Vilmar Klemann, Vital Didonet, Viviane Manso Castello Branco, Wellinton Pereira.

REALIZACIÓN

Aliança pela Infância

ANDI – Comunicação e Direitos

Associação Brasileira pelo Direito de Brincar (IPA Brasil)

Associação Espírita Lar Transitório de Christie (AELTC)

Associação Brasileira de Brinquedotecas (ABBri)

Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude (ABRAMINJ)

Associação de Estudos sobre o Bebê (ABEBE)

Associação Internacional Maylé Sara Kalí (AMSK/Brasil)

Associação Nacional de Universidades Privadas (ANUP)

Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (NECA)

AVANTE – Educação e Mobilização Social

Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP)

Centro de Estudos Integrados Infância, Adolescência e Saúde (CEIIAS)

Centro de Pesquisa em Psicanálise e Linguagem (CPPL)

Centro Internacional de Análise Relacional (CIAR)

Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância, em convênio com a PUC-Rio (CIESPI/PUC-Rio)

Childhood – Pela Proteção da Infância

COMAC de Petrópolis
 Coordenação-Geral de Educação Infantil, do
 Ministério da Educação
 Criança e Consumo
 Criança Segura
 Departamento de Ações Programáticas
 Estratégicas (DAPS) do Ministério da Saúde
 Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva
 – Universidade de São Paulo
 Diretoria de Urbanismo do Município de Jundiá (SP)
 Escola de Conselhos de Pernambuco
 Escola de Gente
 Escola de Medicina da Fundação Técnico-
 Educacional Souza Marques
 Estratégia Brasileirinhos e Brasileirinhas
 Saudáveis (EBBS) – Ministério da Saúde e Instituto
 Fernandes Figueira (IFF/FIOCRUZ)
 Faculdade de Educação da Universidade do Vale do
 Rio dos Sinos (UNISINOS)
 Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo
 Faculdade Santa Marcelina
 Formação Parental como ato afetivo, social e
 cidadão (4DADDY)
 Fórum de Educação Infantil do Distrito Federal
 Fórum Municipal de Educação Infantil de Lauro de
 Freitas (FMEI-LF)
 Fundação ABRINQ pelos Direitos da Criança e do
 Adolescente
 Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)
 Grupo Infância e Saber Docente – ProPEd/UERJ
 Grupo Sobrevento – Teatro
 Hospital Pequeno Príncipe – Curitiba (PR)
 Instituto Alana
 Instituto Avisa Lá
 Instituto Brasileira
 Instituto da Infância (IFAN)
 Instituto Fazendo História
 Instituto Promundo
 Instituto Viva Infância
 La Casa Incierta - Arte e Primeira Infância
 Liga de Queimaduras São Paulo
 Manfrim Comercial e Industrial
 Movimento BH pela Infância
 Movimento Interfóruns de Educação Infantil do
 Brasil (MIEIB)
 Movimento Nacional Pró-Convivência Familiar e
 Comunitária (MNCFC)
 Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas (NUPPs)
 da Universidade de São Paulo
 Núcleo Institucional de Promoção e Defesa dos
 Direitos da Criança e do Adolescente da Defensoria
 Pública de Primeira Infância do Estado do Mato
 Grosso do Sul (NUDECA/DPGEMS)

Organização dos Estados Ibero-Americanos para a
 Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)
 Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar
 (OMEP Brasil)
 Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar
 (OMEP Brasil Novo Hamburgo)
 Papo de Pracinha
 Plan International Brasil
 Piraporiando – Educação para a Diversidade
 Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas
 1ª Promotoria de Justiça de Infância e Juventude de
 São João de Meriti (RJ)
 Primeira Infância Campineira (PIC) – Campinas (SP)
 Primeira Infância Melhor (PIM) – Secretaria de
 Estado da Saúde do Rio Grande do Sul
 Programa de Extensão Universitária “Quem Quer
 Brincar?” – Faculdade de Educação – Universidade
 Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
 Programa de Formação de Profissionais para a
 Primeira Infância – “Universidade da Criança”,
 Oeste Paranaense
 Promotoria de Justiça do Estado de Goiás (PJGO)
 Rede Brasileira Infância e Consumo (Rebrinc)
 Rede Estadual Primeira Infância de Pernambuco
 (REPI/PE)
 Rede Parlamentar Mista da Primeira Infância, do
 Congresso Nacional
 Secretaria Municipal de Educação de Várzea
 Grande, Mato Grosso
 Secretaria Nacional de Assistência Social, do
 Ministério da Cidadania
 Secretaria Nacional de Promoção do
 Desenvolvimento Humano, do Ministério da
 Cidadania
 Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP)
 Sociedade de Pediatria do Estado do Rio de Janeiro
 (SOPERJ)
 Tempojunto
 Tribunal de Justiça de Alagoas (TJA)
 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ)
 Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)
 Universidade Federal do Ceará (UFC)
 União Nacional dos Dirigentes Municipais de
 Educação (Undime)
 União dos Dirigentes Municipais de Educação de
 Santa Catarina (Undime/SC)
 União dos Dirigentes Municipais de Mato Grosso
 (Undime/MT)
 UNICEF – Escritório no Brasil
 United Way Brasil
 Universidade Federal de Campina Grande
 Universidade Federal de Alagoas
 Usina da Imaginação

GLOSARIO

ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Diagnóstico sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento 2020: Diagnóstico sobre el Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento 2020.

Direitos das Crianças e Princípios Empresariais: Derechos del Niño y Principios Empresariales.

É pra Já!: ¡Es para Ahora!

Estatísticas do Registro Civil: Estadísticas del Registro Civil.

Guia para Elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância: Guía para la Elaboración de Planes Municipales por la Primera Infancia.

Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento: Mapeo Nacional de los Niños y Adolescentes en Servicios de Acogida.

Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes: Mapeo Nacional de Albergues para Niños y Adolescentes.

Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional a partir da análise do CadÚnico e do SISVAN: Identificación de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional a partir del análisis del CadÚnico y del SISVAN.

Orçamento Primeira Infância: Presupuesto Primera Infancia.

Orientações Técnicas para Elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) de Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento: Orientaciones Técnicas para la Elaboración del Plan Individual de Atendimento (PIA) de Niños y Adolescentes en Servicios de Acogimiento.

Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes: Orientaciones Técnicas: Servicios de Acogimiento para Niños y Adolescentes.

Plano de Desenvolvimento do Bairro: Uma metodologia participativa: Plan de Desarrollo del Barrio: Una metodología participativa.

Publicidade Infantil em Tempos de Convergência: Publicidad Infantil en Tiempos de Convergencia.

Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais: Tipificación Nacional de Servicios Socioasistenciales.

LEYES

Código de Defesa do Consumidor: Código de Defensa del Consumidor.

Código de Trânsito Brasileiro: Código de Tránsito Brasileño.

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): Consolidación de las Leyes del Trabajo.

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar do Campo: Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Escolar del Campo.

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Indígena: Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Escolar Indígena.

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Escolar Quilombola: Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Escolar Quilombola.

Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (DCNEI): Directrices Curriculares Nacionales de la Educación Infantil.

Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana (DCN-ERER): Directrices Curriculares Nacionales para la Educación de las Relaciones Étnico-Raciales y para la Enseñanza de Historia y Cultura Afrobrasileña y Africana.

Estatuto da Cidade: Estatuto de la Ciudad.

Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): Estatuto del Niño y el Adolescente, Ley n.º 8069 del 13 de Julio de 1990.

Lei Brasileira de Inclusão: Ley Brasileña de Inclusión.

Lei da Escuta Protegida: Ley de la Escucha Protegida.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): Ley de Directrices y Bases de la Educación.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): Ley de Directrices Presupuestarias.

Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais: LGPD (Lei n.º 13.709, de 2018) - Ley General de Protección de Datos Personales.

Lei Menino Bernardo, Lei n.º 13.010: Ley Niño Bernardo.

Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS): Ley Orgánica de Asistencia Social.

Marco Civil de Internet (Lei n.º 12.965, de 2014): Marco Civil de Internet.

Marco Legal da Primeira Infância (MLPI): Marco Legal de la Primera Infancia (MLPI), Ley n.º 13257, del 8 de marzo de 2016.

ORGANISMOS, ORGANIZACIONES Y REDES

Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação: Junta de Educación Básica del Consejo Nacional de Educación.

Centro de Referência Especializado de Assistência Social: Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social.

Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli (CLAVES): Centro Latinoamericano de Estudios de Violencia y Salud Jorge Careli.

Centros de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSi): Centros de Atención Psicossocial Infantil y Juvenil.

Centros de Referência de Assistência Social (CRAS): Centros de Referencia de Asistencia Social.

Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Governo Federal: Consejo de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Federal.

Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (CONFAP): Consejo Nacional de las Fundaciones Estadales de Amparo a la Investigación.

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS): Consejo Nacional de Asistencia Social.

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

Conselho Nacional de Educação: Consejo Nacional de Educación.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Consejo Nacional de Justicia.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA): Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente.

Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais: Consejo Nacional de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

Coordenação de Saúde da Criança e Aleitamento Materno do Ministério da Saúde: Coordinación de Salud del Niño y de Lactancia Materna del Ministerio de Salud.

Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Inspección del Consejo Nacional de Justicia.

Corregedoria-Geral de Justiça: Inspección General de Justicia.

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br): Centro Regional de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información - Cetic.br.

Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente: Frente Parlamentario del Niño y del Adolescente.

Frente Parlamentar em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente: Frente Parlamentario en Defensa de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância: Frente Parlamentario Mixto de la Primera Infancia.

Frente Parlamentar Mista de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente: Frente Parlamentario Mixto de Promoción de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES): Fundación Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior.

Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA): Fundación de Amparo a la Investigación y al Desarrollo Científico y Tecnológico de Maranhão.

Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES): Fundación de Amparo a la Investigación y a la Innovación de Espírito Santo.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF): Fundación de Amparo a la Investigación del Distrito Federal.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas: Fundación de Amparo a la Investigación

del Estado de Alagoas.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG): Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Goiás.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG): Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Minas Gerais.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP): Fundación Amparo a la Investigación del Estado de São Paulo.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM): Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Amazonas.

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ): Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Rio de Janeiro.

Fundação Nacional de Saúde (FUNASA): Fundación Nacional de Salud.

Fundação Nacional do Índio (FUNAD): Fundación Nacional del Indio.

Fundação Palmares: Fundación Palmares.

Grupo de Pesquisa da Relação Infância, Juventude e Mídia (GRIM): Grupo de Investigación de la Relación Infancia, Juventud y Medios.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Instituto Brasileño de Geografía y Estadística.

Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) – Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de São Paulo.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP): Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Instituto de Investigación Económica Aplicada.

Instituto Nacional de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente Fernandes Figueira: Fiocruz/IFF da Fundação Oswaldo Cruz - Instituto Nacional de Salud de la Mujer, del Niño y del Adolescente Fernandes Figueira – Fiocruz/IFF de la Fundación Oswaldo Cruz.

Núcleo de Ciência pela Infância (NCPI): Núcleo Ciencia por la Infancia.

Núcleos de Atenção à Saúde da Família (NASF): Núcleos de Atención a la Salud de la Familia.

Pastoral da Criança: Pastoral de la Niñez.

Plataforma de Monitoramento do Marco Legal da Primeira Infância: Plataforma de Monitoreo del Marco Legal de la Primera Infancia.

Rede Cegonha: Red Cigüeña.

Rede de Atenção Psicossocial (RAPS): Red de Atención Psicosocial.

Rede Nacional de Defesa dos Direitos Infanto-Juvenis – Red Nacional de Defensa de los Derechos Infanto-Juveniles.

Rede Nacional Primeira Infância (RNPI): Red Nacional Primera Infancia.

Rede para Políticas Informadas por Evidências (Evidence-Informed Policy Network): EVIPNet - Red para Políticas Informadas por Evidencias.

Sociedade Brasileira de Pediatria: Sociedad Brasileña de Pediatría.

*POLÍTICAS, PLANES,
PROGRAMAS, PACTOS, FONDOS,
SISTEMAS Y ESTRATEGIAS*

Base Nacional Comum Curricular (BNCC): Base Nacional Común Curricular.

Base Nacional Comum Curricular/Educação Infantil (BNCC/EI): Base Nacional Común Curricular/Educación Infantil.

Benefício de Prestação Continuada (BPC): Subsidio de Prestación Continuada.

Cadastro Nacional de Adoção: Registro Nacional de Adopción.

Central de Informações de Registro Civil das Pessoas Naturais (CRC): Central de Información de Registro Civil de las Personas Naturales.

Comissão de Valorização da Primeira Infância e Cultura de Paz do Senado Federal: Comisión de Valoración de la Primera Infancia y de la Cultura de Paz del Senado Federal.

Disque Direitos Humanos - Disque 100: Marque Derechos Humanos – Marque 100.

Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil: Estrategia Amamanta y Alimenta Brasil.

Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS): Estrategia Brasileñitas y Brasileñitos Saludables.

Estratégia de Atenção Integral às Crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus (SCZV): Estrategia de Atención Integral a los Niños con Síndrome Congénito por el Virus del Zika.

Estratégia de Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI): Estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes en la Infancia.

Estratégia Nacional para Promoção do Aleitamento Materno e Alimentação Complementar Saudável no SUS: Estrategia Nacional para Promoción de la Lactancia Materna y la Alimentación Complementaria Saludable en el SUS.

Estratégia Pré-Natal do Parceiro: Estrategia Prenatal del Compañero.

Estratégia Saúde da Família (ESF): Estrategia Salud de la Familia.

Fundo de Nacional Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profe-

sionales de la Educación.

Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente: Fondo de los Derechos del Niño y el Adolescente.

Fundos da Criança e do Adolescente: Fondos del Niño y del Adolescente.

Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente: Fondo Municipal de los Derechos del Niño y el Adolescente.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC): Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación.

Iniciativa Hospital Amigo da Criança: Iniciativa Hospital Amigo del Niño.

Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos para Lactentes e Crianças de Primeira Infância, Bicos, Chupetas e Mamadeira (NB-CAL): Norma Brasileña de Comercialización de Alimentos para Lactantes y Niños en la Primera Infancia, Tetinas, Chupetes y Biberones.

Norma Operacional Básica (NOB): Norma Operativa Básica.

Observatório do Marco Legal da Primeira Infância: Observatorio del Marco Legal de la Primera Infancia.

Orçamento Criança e Adolescente (OCA): Presupuesto Niño y Adolescente.

Pacto Interfederativo para o Atendimento Integral dos Direitos da Criança: Pacto Interfederativo para la Atención Integral de los Derechos del Niño.

Pacto Nacional pela Primeira Infância: Pacto Nacional por la Primera Infancia.

Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal: Pacto Nacional por la Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal.

Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF): Encuesta de Presupuestos Familiares.

Plano de Ação para Implementação da Agenda

2030 (ODS): Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 (ODS).

Plano de Bairro Participativo: Plan de Barrio Participativo.

Plano Diretor Estratégico (PDE): Plan Director Estratégico.

Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Plan Decenal de Derechos Humanos de Niños y Adolescentes.

Plano Plurianual (PPA): Plan Plurianual.

Plano Mais Saúde: Plan Más Salud.

Plano Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): Plan Nacional de Alimentación Escolar.

Plano Nacional de Assistência Social: Plan Nacional de Asistencia Social.

Plano Nacional de Cultura: Plan Nacional de Cultura.

Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024): Plan Nacional de Educación (2014-2024), Ley n° 13005, de 2014.

Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes: Plan Nacional de Enfrentamiento a la Violencia Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes.

Plano Nacional de Habitação: Plan Nacional de Habitación.

Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária: Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa del Derecho de Niños y Adolescentes a la Convivencia Familiar y Comunitaria.

Plano Nacional de Saúde: Plan Nacional de Salud.

Política de Assistência Social Básica: Política de Asistencia Social Básica.

Política de Atenção à Criança e ao Adolescente:

Política de Atención al Niño y al Adolescente.

Política de Atenção Integral à Saúde da Criança: Política de Atención Integral a la Salud del Niño.

Política de Atenção Integral: Política de Atención Integral.

Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente: Política de Atención a los Derechos del Niño y del Adolescente.

Política de Educação do Campo: Política de Educación del Campo.

Política Nacional de Assistência Social (PNAS): Política Nacional de Asistencia Social.

Política Nacional de Alimentação e Nutrição: Política Nacional de Alimentación y Nutrición.

Política Nacional de Atenção Básica (PNAB): Política Nacional de Atención Básica.

Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC): Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Niño.

Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Povo Cigano/Romani: Política Nacional de Atención Integral de la Salud del Pueblo Gitano/Romani.

Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas: Política Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais: Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

Política Nacional de Educação Ambiental (Panea): Política Nacional de Educación Ambiental.

Política Nacional de Educação Permanente: Política Nacional de Educación Permanente.

Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências: Política Nacional de Reducción de la Morbimortalidad por Accidentes y Violencias.

Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Programa Bolsa Família (PBF): Programa Ayuda Familia.

Programa Brasil Carinhoso: Programa Brasil Cariñoso.

Programa Criança Feliz (PCF): Programa Niño Feliz.

Programa de Agentes Comunitários de Saúde: Programa de Agentes Comunitarios de Salud.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI): Programa de Erradicación del Trabajo Infantil.

Programa Empresa-Cidadã: Programa Empresa Ciudadana.

Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA): Programa Nacional de Educación en la Reforma Agraria.

Programa Nacional de Imunização: Programa Nacional de Inmunización.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): Programa Nacional de Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red Escolar Pública de Educación Infantil.

Programa Primeira Infância Melhor (PIM/RS): Programa Primera Infancia Mejor.

Programa Saúde na Escola (PSE): Programa Salud en la Escuela.

Programa Universidade da Criança - Programa Universidad del Niño.

Projeto Pai Presente: Proyecto Padre Presente.

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora: Servicio de Acogimiento en Familia de Acogida.

Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI): Servicio de Atención Especializada a Familias e Individuos.

Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV): Servicio de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos.

Serviço de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC): Servicio de Prestación de Servicios a la Comunidad.

Serviço de Proteção Integral à Família (PAIF): Servicio de Protección Integral a la Familia.

Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA): Servicio de Protección Social a Adolescentes en Cumplimiento de Medida Socioeducativa de Libertad Asistida.

Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência (SD): Servicio de Protección Social Básica a Domicilio para Ancianos y Personas con Discapacidad.

Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiências e suas Famílias: Servicio de Protección Social Especial para Personas con Discapacidad, y sus Familias.

Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias: Servicio de Protección Social Especial para Personas con Discapacidad, Ancianos y sus Familias.

Serviço Especializado em Abordagem Social: Servicio Especializado de Abordaje Social.

Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua: Servicio Especializado para Personas en Situación de Calle.

Sistema de Garantia dos Direitos: Sistema de Garantía de los Derechos.

Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGDCA): Sistema de Garantía de los Derechos del Niño y del Adolescente.

Sistema de Informação para Infância e Adolescência (SIPIA): Sistema de Información para la Infancia y la Adolescencia.

Sistema de Informação sobre Internações Hospitalares (SIH): Sistema de Información sobre Internaciones Hospitalarias.

Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC): Sistema de Información sobre Nacidos Vivos.

Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA): Sistema Nacional de Adopción y Acogimiento.

Sistema Nacional de Agravos de Notificação (SINAN): Sistema Nacional de Notificación de Contingencias.

Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE): Sistema Nacional de Atención Socioeducativa.

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISVAN): Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Sistema Único de Asistencia Social.

Sistema Único de Saúde (SUS): Sistema único de Salud.

