

# LAS POLÍTICAS SUPRANACIONALES DE UNICEF, INFANCIA Y EDUCACIÓN

## *The supranational policies of UNICEF, childhood and the education*

PAULÍ DÁVILA BALSERA  
LUIS M. NAYA GARMENDIA  
JON ALTUNA URDIN

*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea UPV/EHU\**

DOI: 10.13042/Bordon.2015.67102

Fecha de recepción: 02/05/2014 • Fecha de aceptación: 17/10/2014

Autor de contacto / Corresponding Author: Luis M. Naya Garmendia. Email: [luisma.naya@ehu.es](mailto:luisma.naya@ehu.es)

---

**INTRODUCCIÓN.** Desde el surgimiento de UNICEF hasta la actualidad, su actividad más importante ha sido la protección a la infancia a escala supranacional. UNICEF es un organismo internacional cuyo campo de actuación se ha ido extendiendo a la educación, complementando la actividad de otros organismos supranacionales. El objetivo de este trabajo es analizar la visión de la infancia de UNICEF y sus implicaciones en relación con el derecho a la educación. **MÉTODO.** Hemos analizado, con un enfoque cualitativo, los 33 informes producidos por UNICEF desde 1980 hasta la actualidad. Las categorías de análisis proceden del esquema de las 4 Aes de Katarina Tomaševski sobre el derecho a la educación (asequibilidad/disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad), además de los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). **RESULTADOS.** Los informes analizados trazan un perfil donde prevalece la visión tradicional en la actividad de UNICEF (atención a la salud, supervivencia y protección), quedando en un segundo plano otros aspectos sustantivos presentes en la CDN, como son la participación, los derechos civiles, etc. Con respecto a la educación, que es un tema transversal, se aprecia una prevalencia sustantiva del *derecho a la educación* y, en menor medida, de los *derechos en educación*. **DISCUSIÓN.** Los resultados obtenidos en este análisis muestran una imagen poco acorde con la consideración de los niños como sujeto de derecho, elemento básico de la CDN, poniéndose de manifiesto la prioridad de un discurso proteccionista de la infancia y una concepción sobre la educación que atraviesa todo el discurso de UNICEF.

---

**Palabras clave:** UNICEF, Derechos de los niños, Derecho a la educación, Organismos Internacionales.

## **Introducción: UNICEF y las políticas supranacionales**

Para los expertos en Educación Comparada e Internacional, los trabajos de los organismos supranacionales que actúan en el campo de la educación (OCDE, UNESCO, OEI, Banco Mundial, etc.) son suficientemente conocidos (Payá, 2009). No obstante, son escasos los trabajos que analicen la relación de UNICEF con la educación (Klees y Qargha, 2014). Asimismo es poco conocido su discurso sobre la infancia y su relación con la educación. Estas carencias se suplen con multitud de informes sobre los programas que realiza UNICEF y su compromiso con los grupos vulnerables o los países en desarrollo. La mayoría de estos informes han sido elaborados por expertos de la propia institución. Con ello se ha logrado que el discurso de UNICEF sea comúnmente compartido y circule más allá de los ámbitos de los expertos en la infancia. Dentro del sistema de Naciones Unidas, la educación es un ámbito que ha ido adquiriendo una relevancia creciente, como se puede constatar por el reconocimiento del derecho a la educación en todos los tratados internacionales sobre derechos humanos desde 1948. Históricamente, los objetivos de UNICEF han estado centrados en la atención a la infancia y ha incorporado la educación a su discurso de una manera progresiva.

Como es conocido, el surgimiento de UNICEF está íntimamente ligado a programas de ayuda a la infancia en caso de desastres (Black, 1986). De esta manera, la percepción que se tiene de UNICEF suele limitarse a los programas y actividades de ayuda a los niños y niñas en países en desarrollo. No obstante, a lo largo de su historia, este organismo internacional ha ido ampliando sus perspectivas de acción a campos no limitados únicamente a la protección y supervivencia infantil (Pate, 1965; UNICEF, 1996 y 2010). En este sentido, se aprecia que UNICEF ha ido proyectando su actividad de una manera más evidente hacia el campo de la educación, especialmente en los últimos 25 años (Dávila, 2001). No obstante, esta cuestión no ha sido objeto de estudio, aunque

sea pertinente que situemos el análisis de estas prácticas educativas en el marco de las políticas educativas desarrolladas por organismos internacionales, pues entendemos que cumple los requisitos que caracterizan este tipo de acción y sigue los parámetros interpretativos de este tipo de política supranacional (Valle, 2012: 117-118).

Las prioridades que tiene UNICEF en sus programas, y que se desarrollan en más de 150 países en el mundo, son: supervivencia y desarrollo infantil, educación básica, VIH/SIDA e infancia, protección infantil y promoción de políticas y alianzas (Dávila, 2001; Jolly y Soler-Leal, 2002). Como puede observarse, con la excepción del ámbito de la educación, se trata de campos de acción ligados a la protección y supervivencia infantil. Los programas sobre educación que desarrolla UNICEF están relacionados con la igualdad de género, calidad de la educación, educación durante emergencias, educación práctica para la vida o Educación Para Todos (EPT). En un estudio pormenorizado de estos programas en diversos países en desarrollo se aprecia que esta política supranacional obedece a criterios globalizadores aunque, de hecho, se plasman en políticas de intervención local, como se puede ver en su página web ([www.unicef.org](http://www.unicef.org)). En este sentido, entendemos que la actuación de UNICEF juega un doble papel: uno como organismo dentro del sistema de Naciones Unidas y, otro, como Organización No Gubernamental, vinculada a la puesta en práctica y coordinación de programas locales desde una perspectiva supranacional.

Esta evolución ha supuesto para UNICEF la reorientación de su discurso, que tomará una fuerza mayor con su vinculación con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) desde su gestación (Dávila, 2001). Esta evolución se puede apreciar más claramente en el decenio de los 90, cuando comienza a jugar un papel hegemónico en las políticas supranacionales en el campo de la educación. En la propia CDN, UNICEF tiene un reconocimiento explícito en su artículo 45 y, como consecuencia, presencia

directa en las sesiones del Comité de los Derechos del Niño, que es el instrumento encargado de su seguimiento (Cardona, 2012). Por lo tanto, en el decenio de los 90, con la asunción por parte de UNICEF de la CDN como su misión en 1996, se abre un nuevo campo a dos vías de actuación en sus actividades, al redescubrir a la infancia como un campo social: una centrada en el papel tradicional de UNICEF, como es la protección y supervivencia, y otra en los derechos del niño. De esta manera, hay que entender que los programas desarrollados por UNICEF obedecen, desde entonces, a esta doble perspectiva.

En esa misma época se desarrollaron importantes actividades como la Cumbre Mundial por la Infancia de 1990, el Plan de Acción para el año 2000 y los Objetivos del Milenio o la Sesión Especial a favor de la Infancia de Naciones Unidas (2002). Se trata de hitos que ponen de manifiesto la preocupación de Naciones Unidas por la situación de la infancia en el mundo. Sin duda, en toda esta última evolución hay que reconocer la figura de Jim Grant (1922-1995), director ejecutivo de UNICEF, que fue un gran luchador y que, en los últimos años de su vida, logró dar un giro radical a este organismo (Jolly y Soler-Leal, 2002). Desde este momento hasta la actualidad, se puede afirmar que UNICEF continúa con estas dos líneas maestras que fundamentan sus objetivos, actividades y proyectos.

Al margen del reconocimiento como organismo supranacional y de las políticas concretas desarrolladas por UNICEF, interesa resaltar el discurso sobre la infancia que ha mantenido este organismo, ya que las representaciones sociales son el elemento básico para entender las actuaciones, tanto de grupos sociales como de instituciones (Casas, 2010; Sánchez, 2010). En este sentido, el análisis de los informes *Estado Mundial de la Infancia*, elaborados anualmente por UNICEF pone en evidencia que tanto el discurso sobre la infancia como las acciones para mejorar la situación de los niños y niñas en el mundo obedecen a una representación protectionista de la infancia.

## 2. Metodología

En este trabajo, hemos analizado los 33 informes denominados *Estado Mundial de la Infancia* (EMI), publicados anualmente por UNICEF desde 1980 hasta la actualidad (la mayoría de ellos están disponibles en [www.unicef.org/sowc](http://www.unicef.org/sowc)). Desde 1996 los EMI tratan anualmente en profundidad un tema monográfico, cuyos títulos figuran en la tabla 1, rompiendo con la tradición anterior, ya que eran informes generalistas sobre la situación de la infancia en el mundo.

**TABLA 1. Estados Mundiales de la Infancia desde 1996 y temas monográficos**

| Año  | Monográfico                                                         |
|------|---------------------------------------------------------------------|
| 1996 | Los niños en la guerra                                              |
| 1997 | Trabajo infantil                                                    |
| 1998 | La desnutrición                                                     |
| 1999 | Educación                                                           |
| 2000 | Liderazgo                                                           |
| 2001 | Primera infancia                                                    |
| 2002 | Capacidad de liderazgo                                              |
| 2003 | Participación infantil. Hay que escuchar a la niñez                 |
| 2004 | Las niñas, la educación y el desarrollo                             |
| 2005 | La infancia amenazada                                               |
| 2006 | Excluidos e invisibles                                              |
| 2007 | La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género |
| 2008 | Supervivencia infantil                                              |
| 2009 | Salud materna y neonatal                                            |
| 2010 | Conmemoración de los 20 años de la Convención                       |
| 2011 | La adolescencia, una época de oportunidades                         |
| 2012 | Niñas y niños en un mundo urbano                                    |
| 2013 | Niñas y niños con discapacidad                                      |

Desde el punto de vista formal se aprecia que, desde sus inicios hasta 1993, se repite una misma

estructura e incluso portada. A partir de 1994 se inicia un diseño más atractivo, comenzando a utilizar una imagen, que ahora nos parece tradicional, de rostros de niños o niñas, generalmente en situaciones de vulnerabilidad. En ninguna de las portadas aparece una representación que muestre a un niño o niña de un país desarrollado, con lo cual, ya solo en la iconografía que, frecuentemente, utiliza UNICEF la infancia representada siempre suele ser una infancia en situación de desprotección o con necesidades. En la estructura interna de los informes se aprecian también diferencias importantes. Desde el primer EMI se mantiene un apartado estadístico relevante donde se ofrecen datos cuantitativos sobre diferentes cuestiones relacionadas con la infancia (mortalidad materna e infantil, tasas de escolarización, analfabetismo, etc.) que se han ido incrementando con datos más elaborados procedentes de otros organismos supranacionales.

Hasta 1994 se aprecia que los informes siguen un esquema que Grant había diseñado, iniciándose con una síntesis “entre la propia experiencia vivida por la Organización en más de un centenar de países y las opiniones de diversos expertos internacionales de primera fila” (UNICEF, 1983: vii). En los primeros informes, los textos aportan reflexiones sobre la concepción de la infancia, firmados por Grant. No obstante, hay que señalar que el redactor de dichos informes era el periodista Peter Adamson (Jolly y Soler-Leal, 2002: 6).

Con la llegada a la Dirección de UNICEF de Carol Bellamy, en 1995, se comienzan a observar algunos cambios y también la incorporación de técnicos de UNICEF en la redacción de estos informes, situación que es más evidente a partir de 2003. Aparece, por primera vez, la colaboración del Centro Innocenti, creado por UNICEF en 1988 para mejorar la comprensión internacional de las cuestiones relativas a los derechos de los niños y para ayudar a facilitar la plena aplicación y la promoción de la CDN ([www.unicef-irc.org](http://www.unicef-irc.org)). A partir de 2006, todos los informes vienen firmados por una serie de

autores, entre los que destacamos a Patricia Moccia, Chris Brazier, David Anthony o Christine Mills, como director, redactores principales o colaboradores. Estos autores son personas relacionadas con los derechos del niño y la comunicación. Por lo tanto, una primera evidencia es que la confección de los EMI ha ido evolucionando, pasando de redacciones donde los técnicos de UNICEF tenían un papel predominante, a otras en las que diversos autores coordinaban la información procedente de las distintas sedes de UNICEF en el mundo. Este proceso significa que la comunicación de las actividades de UNICEF y, por tanto, la construcción de la representación de la infancia quedan en manos de unos expertos y profesionales del campo del derecho y la comunicación que construyen un discurso cuya circulación va más allá del propio organismo.

Los monográficos responden a un ámbito de preocupaciones dentro de UNICEF y, a la vez, nos ofrecen un perfil en construcción de lo que entiende como “infancia”. Puede afirmarse que, con este material, podemos elaborar una determinada forma de entender las diferentes infancias posibles. Los monográficos realizan una elección de un tema entre el universo posible que, muchas veces, viene sugerido por el contexto internacional que se estaba viviendo.

El análisis que hemos realizado se ha centrado en el ámbito de la infancia y en el de la educación. Con respecto a este último, las categorías de análisis se han confeccionado teniendo en cuenta los dos artículos relativos al derecho a la educación de la CDN (28 y 29) que son paradigmáticos para elaborar unas categorías de análisis sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados con relación a la creación de un sistema educativo y la transmisión de valores y contenidos que todo sistema educativo conlleva. En este sentido, las dimensiones de análisis se centran en el *derecho a la educación*, con dos conceptos fundamentales, como son asequibilidad/disponibilidad y accesibilidad y los *derechos en educación*, aceptabilidad y adaptabilidad (Tomaševski,

2006, y Beiter, 2006). Estas categorías han demostrado su utilidad en análisis de casos particulares, Europa y América Latina (Dávila y Naya, 2009 y 2011; Klees y Qargha, 2014). Asimismo, son los conceptos asumidos y utilizados tanto por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, como por Vernor Muñoz, sucesor de Tomaševski como relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación (Muñoz, 2006).

## **La infancia en el discurso de UNICEF**

Con respecto a la concepción que ofrecen los EMI sobre la infancia hay dos dimensiones a destacar, por una parte, una donde se presenta a la infancia como objeto de protección y otra en la que comienza a sustentarse la infancia como sujeto de derecho. La primera de ellas es prácticamente permanente a lo largo de todos los informes, mientras que la segunda comienza a tomar fuerza a partir de 1996.

### **La visión proteccionista de la infancia**

El discurso sobre la infancia sustentado por UNICEF se basa en su larga tradición proteccionista. Esta visión se mantiene en los EMI desde el comienzo, con mayor o menor intensidad, según el momento y la temática que se aborde. En este sentido, los temas que han sido más frecuentemente desarrollados son: salud y supervivencia (1981-82, 1982-83, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1993, 1994, 1998, 2008 y 2009) y pobreza/exclusión (1992, 2005, 2006 y 2012). Algunos de estos temas están relacionados con la atención y educación de la primera infancia (2001), la adolescencia (2011) o los niños en el medio urbano (2012). Por lo tanto, la alta frecuencia de estas temáticas sirve de fundamento para una concepción de la infancia desde una óptica más proteccionista.

Otros temas han sido tratados de manera puntual, como es el caso de la participación de los

niños en conflictos armados (1995 y 1996), trabajo infantil (1997), interés superior del niño (2000), participación infantil (2003) y los niños y niñas con discapacidad (2013). Además de todas estas cuestiones, que están directamente relacionadas con los derechos de los niños, existe otro conjunto de informes en los que se analizan las políticas y evolución de UNICEF y de los organismos supranacionales: el dedicado a los Objetivos del Milenio (2005) y los informes conmemorativos (1996 y 2010). También hay otro conjunto de informes muy reveladores, como son los correspondientes a la primera etapa (1980-1987), en la que Grant pone los cimientos ideológicos sobre los cuales tendría que girar UNICEF: inversión en la infancia, nueva ética por la infancia y revolución a favor de la infancia (Dávila, 2001; Jolly y Soler-Leal, 2002).

Por lo que respecta a los EMI de la primera etapa (1980-1995), se aprecian dos cuestiones: la prevalencia de temáticas relacionadas con la salud, la pobreza y la supervivencia, y el empeño de Grant por afianzar una visión diferente de UNICEF (Jolly y Soler-Leal, 2002). Por lo que respecta a la salud, hay una preocupación por la desnutrición y la mortalidad infantil, que podrían reducirse aplicando los descubrimientos científicos (Terapia de Rehidratación Oral-TRO, que previene la muerte causada por diarrea); el papel de la mujer para la disminución de las tasas de mortalidad; la necesidad de una “revolución sanitaria”; la lactancia materna o la inmunización universal. Para explicar todo ello, en 1987, se insiste en dos tipos de emergencias, una “silenciosa” (millones de niños que mueren por enfermedades evitables) y otra “sonada”, que es la debida a la sequía y al hambre (UNICEF, 1987). Este discurso se sustenta sobre la concepción de “Inversión en capital humano”, teniendo en cuenta que la inversión en infancia significa atender a la justicia social. Esta cuestión aparece reiteradamente en los EMI de 1980, 1981 y 1986. Resulta ilustrador el hecho de que se mencione, por primera vez, que la causa de la situación de la infancia en el mundo sea la situación

de desigualdad social (1986), la recesión (1987) o la deuda externa (1989), afirmando que el desarrollo físico y mental de los niños está unido íntimamente al desarrollo económico y social de las naciones. Desde esta concepción se entiende la postura ética defendida por UNICEF que aboga por la reivindicación de un orden nuevo (EMI, 1992); la atención a las necesidades básicas de todos los niños (EMI, 1994) o la creación de una “Gran alianza a favor de la infancia” (EMI, 1998). Esta concepción inversionista supone, asimismo, implicaciones en el ámbito educativo, aunque sea de forma transversal.

### La infancia, ¿sujeto de derecho?

Con respecto a la dimensión sobre los derechos del niño, hemos tomado como corpus documental los 18 informes redactados desde 1996 hasta 2013 (ambos inclusive), ya que la CDN comienza a implementarse a partir de este momento. La primera cuestión que hemos constatado es que hay un conjunto de derechos sobre los cuales UNICEF no ha realizado ningún número monográfico o no ha dedicado una parte sustancial de ninguno de ellos, nos referimos a los derechos de:

- identidad;
- libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión;
- libertad de asociación y de reunión pacífica;
- protección de su privacidad, hogar, familia y correspondencia;
- acceso a una información adecuada;
- protección frente al abuso y al trato negligente;
- descanso y esparcimiento, juego y actividades recreativas, cultura y artes;
- protección frente a la trata, la explotación sexual y de otro tipo, y el abuso de drogas; y
- protección frente a la tortura y la privación de libertad y la dignidad y el valor, incluso cuando el niño haya infringido la ley.

La ausencia de temáticas relacionadas con los derechos civiles en los EMI muestra el régimen de preocupaciones de este organismo y el tratamiento asimétrico que reciben ciertos derechos. Resulta ilustradora la ausencia de los derechos políticos y civiles, excepto la participación. También el tema de la identidad recibe escasa atención, quedando diluido cuando se refiere a poblaciones indígenas o minorías étnicas. Ello nos aporta un perfil que excluye una parte sustancial de lo que se entiende por infancia en un sentido universal, cuando, según la CDN, estos derechos sustentan una concepción del niño como sujeto de derecho. Por otra parte, existe alguna temática que ha sido abordada por UNICEF pero tratada de una manera menos profunda o que no afecta en exclusiva a los derechos del niño, nos estamos refiriendo a las relaciones familiares y orientación paterna o al papel de la mujer en el desarrollo de la igualdad de género (2007).

En los EMI se aprecia claramente el interés por los siguientes derechos: protección y asistencia especiales si carecen de un entorno familiar; protección frente a los conflictos armados; cuidados especiales en caso de discapacidad; salud y acceso a servicios de atención de la salud; acceso a las prestaciones de la seguridad social; nivel de vida adecuado; y educación y trabajo infantil. Así, continúa presente la temática referente a salud y supervivencia, al tratar temas como la desnutrición (1998), la supervivencia infantil (2008) o la salud materna y neonatal (2009). También existe otro núcleo de temas, que podríamos denominar transversales, pues aborda diversos derechos de la infancia, como el trabajo infantil (1997), la primera infancia (2001), la adolescencia (2011), la situación de niñas y niños en el mundo urbano (2012) o los niños con discapacidad (2013). Otros temas se centran en situaciones de vulnerabilidad, como la participación en los conflictos armados (1996), la infancia amenazada (2005) o “Excluidos e invisibles” (2006). Finalmente, hay que resaltar dos números con especial atención a la

educación (1999 y 2004). Por otra parte, y a la luz de los principios básicos que sustentan la CDN (no discriminación, interés superior del niño, participación y supervivencia), se ve que la no discriminación aparece frecuentemente, tanto de forma transversal o centrada en la que sufren las niñas (2004).

## **UNICEF y la educación**

UNICEF entra tardíamente en el campo de la educación, sobre todo porque, dentro del sistema de Naciones Unidas, UNESCO es el organismo que tiene asignado este ámbito como de actuación preferente. Desde las Conferencias de Jomtien (1990) y Dakar (2000), UNICEF y UNESCO colaboran en el ámbito educativo, si bien UNESCO es quien debe “coordinar las actividades de los que cooperan en la EPT y mantener el dinamismo de su colaboración” (UNESCO, 2000: 10). A pesar de ello, UNICEF va a ir aumentando su poder de influencia en el campo educativo mundial, sobre todo por su estilo de trabajo sobre el terreno. Mientras UNESCO trabaja más directamente con los gestores, planificadores y administradores de los sistemas educativos, UNICEF está más en contacto con organizaciones que trabajan con la comunidad.

El planteamiento de UNICEF (1999) sobre educación se asienta sobre tres pilares: 1) hacer valer la calidad de la educación; 2) no discriminación en materia de género y 3) cuidado a los niños de corta edad. Como señala UNICEF (1999: 18), “estas iniciativas marcan el comienzo de una revolución en la educación orientada por la Convención sobre los Derechos del Niño. Está compuesta de cinco elementos clave, muchos de los cuales se relacionan y refuerzan entre sí”:

1. Aprendizaje para toda la vida.
2. Acceso, calidad y flexibilidad: escuelas en los linderos del sistema educativo, con flexibilidad de horario y métodos.

3. Sensibilidad en materia de género y educación de niñas.
4. El Estado como aliado fundamental: función normativa pero también delegada en las comunidades.
5. Cuidado de los niños de corta edad.

Es decir, valora aspectos prioritarios del derecho a la educación (calidad, aprendizaje a lo largo de la vida, accesibilidad, no discriminación) y recuerda el papel fundamental del Estado y la necesidad de atender a la primera infancia. Por lo tanto, defiende una concepción del derecho a la educación, básicamente centrada en aspectos de disponibilidad y accesibilidad, incorporando la atención a la primera infancia que, en general, suele quedar al margen de los tratados internacionales sobre el derecho a la educación.

En 2004 se puede apreciar nuevamente la colaboración entre UNESCO y UNICEF, dando lugar al documento “Un enfoque de la Educación Para Todos basada en los Derechos Humanos” (UNICEF, 2008), propuesto inicialmente por UNICEF. Su eje principal era analizar el derecho a la educación de calidad siguiendo los pronunciamientos de ambos organismos alrededor de la EPT. En este sentido, se parte del marco conceptual del enfoque de la educación basada en derechos humanos, resaltando tres dimensiones: el derecho al acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el derecho al respeto de un entorno de aprendizaje. Es decir, se trata de tres dimensiones características del derecho a la educación, tal y como ha sido definido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 hasta la CDN de 1989. Es decir, que todos los niños y niñas tienen derecho a acceder a la educación en igualdad de oportunidades y sin discriminación, que esta debe permitir el acceso al empleo y adquirir competencias para la vida activa y, finalmente, que se respeten la dignidad innata y los derechos universales en el sistema educativo. Asimismo, se hace hincapié en las obligaciones de los Estados y en las medidas que se

precisan para el desarrollo de políticas fundadas en derechos humanos y la participación de los progenitores, comunidades y otros actores que contribuyen a hacer realidad el derecho a la educación (UNICEF, 2008). En esta misma línea, en 2013 ambos organismos realizaron una encuesta mundial con el objetivo de dar prioridad a la educación después de 2015. En la misma se detectan que los obstáculos para una educación de buena calidad son: contexto social de pobreza, enfoque restringido de la enseñanza primaria universal, desigualdad, deficiencias en infraestructura, gobernanza y procesos educativos inadecuados (UNICEF/UNESCO, 2013: 24).

### La educación, un tema transversal

En el discurso de UNICEF, a través de los EMI, podemos apreciar que la educación actúa de manera transversal y como un trasfondo permanente. En este trabajo vamos a analizar la concepción del *derecho a la educación*, los *derechos en educación* y la presencia de la CDN en los EMI publicados a partir de 1996. Desde la perspectiva del derecho a la educación, seguiremos el esquema de las 4 Aes de Tomaševski (2006), como hemos indicado previamente. Hay que considerar que las políticas supranacionales desarrolladas por UNICEF centran su atención en la disponibilidad y la accesibilidad a la educación. A pesar de ello, el discurso de UNICEF no deja de mantener que el enfoque de los derechos del niño es fundamental para poder desarrollar sus programas, al asumir la CDN como misión en 1996.

En el EMI de 1999 se plasma, de manera más elaborada, los cinco principios que son los fundamentos sobre los cuales entiende UNICEF que debe producirse la revolución en materia de educación, partiendo de que la CDN “nos orienta hacia un modelo de enseñanza y aprendizaje más centrado en el niño, en que los estudiantes participan activamente, piensan y resuelven problemas por sí mismos” (UNICEF,

1999: 21). Es decir, se trata de convertir las escuelas en espacios de creatividad, seguridad y estimulación dotados de una infraestructura sanitaria adecuada y con un profesorado motivado; con planes de estudio pertinentes y abiertos a la participación.

El derecho a la educación y dentro de él, la disponibilidad y la accesibilidad, tienen en los EMI una presencia notable, como puede observar en la tabla 2. En este sentido, el EMI de 1999 es el que resulta más ilustrativo sobre la posición de UNICEF, al intentar convertir el programa de EPT en una realidad (Ferrer, 2012) y ser la base sobre la que se promueve la revolución en materia de educación: “las escuelas deben ofrecer una base sólida para un aprendizaje que dure toda la vida; tienen que ser de fácil acceso, de alta calidad y flexibles; deben tener en cuenta los aspectos relacionados con el género y hacer hincapié en la educación de las niñas; el Estado debe desempeñar un papel de aliado clave; y deben comenzar por una atención del niño de corta edad” (UNICEF, 1999: 2). De esta manera se sintetiza la concepción del derecho a la educación, que se amplía a la temática de la primera infancia, que conlleva “un enfoque integral de las políticas y los programas para los niños, desde el nacimiento hasta los ocho años de edad” (UNICEF, 2001: 32). Está claro que para UNICEF la accesibilidad a la enseñanza primaria supone, como mínimo, un ciclo completo, además de aspectos sanitarios y de infraestructura (UNICEF, 2006: 6). Asimismo, el papel multiplicador de la educación de las niñas es un trasfondo sobre el cual se insiste: “cuanta más educación reciban las niñas, más probable es que retrasen el matrimonio y la maternidad, y que sus hijos gocen de mejor salud y educación” (UNICEF, 2011: iii). Finalmente, otro aspecto a destacar es que el abandono escolar es una lacra muy importante para que la accesibilidad sea alcanzable, incluso en contextos urbanos, ya que “las desigualdades urbanas socavan profundamente el derecho a la educación” (UNICEF, 2012: 49). Por lo tanto, la dimensión del derecho a la educación incluye una serie de aspectos sobre las obligaciones por

TABLA 2. El derecho a la educación en los *Estados Mundiales de la Infancia* (1996-2013)

| Año  | Derecho a la educación<br>Disponibilidad/Accesibilidad                                                                                                           | Derechos en educación<br>Aceptabilidad/Adaptabilidad                         | Presencia de la CDN                                 |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| 1997 | Niños en riesgo y dificultad de acceso                                                                                                                           |                                                                              | La CDN es la misión de UNICEF                       |
| 1998 | La educación es una aliada para luchar contra la desnutrición                                                                                                    |                                                                              |                                                     |
| 1999 | Las escuelas tienen que ser para todos/as                                                                                                                        | Inversión en DDHH<br>Aptitudes y valores tan importantes como los contenidos | La educación como un derecho humano                 |
| 2000 | El Estado debe rendir cuentas de la vigencia del derecho a la educación<br>Enseñanza primaria de buena calidad y gratuita                                        | Educación de calidad, que tenga en cuenta el interés superior del niño       | Interés superior del niño                           |
| 2001 | Madres como promotoras de la accesibilidad                                                                                                                       |                                                                              |                                                     |
| 2002 | Invertir en educación                                                                                                                                            |                                                                              |                                                     |
| 2003 |                                                                                                                                                                  | Participación infantil como vehículo de desarrollo                           | Participación y respeto a la opinión                |
| 2004 | No discriminación de las niñas                                                                                                                                   |                                                                              | No discriminación                                   |
| 2005 |                                                                                                                                                                  |                                                                              | Consenso mundial sobre los atributos de la infancia |
| 2006 | La falta de recursos impide que el derecho a la educación sea una realidad<br>Estas situaciones impiden la finalización del ciclo completo de enseñanza primaria | Derechos de los niños en situaciones conflictivas                            |                                                     |
| 2007 | La igualdad entre géneros produce beneficios en la educación de los hijos                                                                                        |                                                                              | No discriminación                                   |
| 2011 |                                                                                                                                                                  |                                                                              | No discriminación                                   |
| 2012 | Trabajo infantil y abandono escolar                                                                                                                              |                                                                              |                                                     |
| 2013 |                                                                                                                                                                  | Educación inclusiva                                                          |                                                     |

parte del Estado y las dificultades de acceso a la enseñanza primaria.

La aceptabilidad y la adaptabilidad, que caracterizan los derechos en educación, es decir, la consecución de una educación de calidad, respetuosa con los DDHH y adaptada al interés

superior del niño, tienen una presencia menor en los EMI. Como ejemplo de incorporación de estas dimensiones, en el EMI de 2000, dedicado al liderazgo, se remarca la importancia de la educación, insistiendo en que “es preciso diseñar los sistemas y programas de educación, teniendo presentes, en primer término, los

intereses superiores del niño y del adolescente” (UNICEF, 2000: 48). La participación, como un principio de configuración de la ciudadanía, también es un elemento conformador de los derechos en educación. No obstante, en el EMI de 2003, la referencia a la educación es muy difusa, centrándose más en el aprendizaje activo y en otros espacios de participación. Donde sí están más presentes estas dimensiones es al referirse a los niños y niñas con discapacidad y, sobre todo, a la propuesta de una educación inclusiva: “lo idóneo es que se permita que los niños y niñas con y sin discapacidad asistan a las mismas clases del grado que corresponde a su edad, en una escuela local, con un apoyo individual pertinente, según las necesidades” (UNICEF, 2013: 28-29).

Finalmente, en relación con la presencia de los principios rectores de la CDN, y si bien podría considerarse que es una constante en la mayoría de los EMI, los dos principios que adquieren una mayor importancia son el de supervivencia y el de no discriminación, mientras que el interés superior del niño y la participación, tienen una presencia menor. De todas maneras, la aceptación por parte de UNICEF de la CDN como misión queda patente en el EMI de 1997. Asimismo, UNICEF defiende la CDN ya que representa “un consenso mundial sobre los atributos de la infancia” (UNICEF, 2004: 1), pues, aunque no exista un acuerdo absoluto en la interpretación de la misma, “existe una amplia base común sobre cuáles deben ser los parámetros de la infancia” (UNICEF, 2004: 1).

Al margen de este discurso, un estudio más profundo sobre las políticas locales en materia de ayuda al desarrollo, llevadas a cabo como consecuencia de la acción supranacional de UNICEF, nos daría cuenta de que hay países de África, América Latina y Asia que están implementando programas con esta visión. Para ello resulta ilustrador analizar el trabajo de cada uno de los Comités Nacionales de UNICEF y los programas de ayuda que desarrollan en el ámbito educativo. A modo de ejemplo, puede

citarse el caso de España que, en la actualidad, tiene dos programas en marcha, uno en Mali para mejorar las condiciones de salud y crear un entorno escolar sano que favorezca el pleno desarrollo de 65.000 niños y niñas y sus familias en 130 escuelas y otro en México para incrementar la calidad de la educación indígena intercultural y la inclusión educativa, creando un entorno protector que responda de manera integral a las causas de la exclusión (UNICEF ESPAÑA, 2014).

## Conclusiones

La trayectoria de UNICEF, desde su fundación, se ha centrado en la atención y protección a la infancia. En los últimos 25 años, además, desde una perspectiva de política supranacional, se ha implicado de manera creciente en el ámbito de la educación, mostrando un modelo de derecho a la educación que se sostiene, sobre todo, en los principios de la CDN. No obstante, el discurso que sustenta y, por lo tanto, la representación institucional de este organismo, a partir de los EMI, nos ayudan a comprender también las directrices de UNICEF y las prácticas llevadas a cabo sobre el terreno. En este sentido, la representación institucional de la infancia necesitada de ayuda y protección continúa siendo el eje prioritario del discurso de UNICEF, quedando el discurso sobre los derechos del niño, en sus aspectos más conformantes de los niños y niñas como sujetos de derecho, diluido ya que la actividad prioritaria de UNICEF es atender a la infancia en casos emergencias.

El perfil de la infancia de UNICEF nos muestra una representación institucional centrada en los derechos de protección, no discriminación y salud y supervivencia. En cambio el tratamiento que se hace de las libertades y derechos civiles es mucho menor. Se aprecia que promueve un discurso proteccionista, que es, en parte, su marca de identidad tradicional. En este discurso, la CDN viene a jugar un papel

retórico, del mismo modo que lo mantienen otras instituciones y organismos supranacionales, con un discurso políticamente correcto en relación con los derechos del niño. La diversidad de situaciones en las que viven las diferentes infancias en el mundo debería contribuir a matizar muchos de los postulados de la CDN, empoderando de una manera más decidida a los niños, niñas y adolescentes, como marca la propia CDN. En este sentido, la visión universalista de la CDN se ve complementada por una visión proteccionista por parte de UNICEF.

Con respecto a la educación, UNICEF, en los EMI, realiza una fuerte apuesta por el derecho a la educación y su visión resulta transversal al resto de derechos, sobre todo al relacionarlo con la supervivencia, la protección y la salud. El perfil de UNICEF con respecto a la infancia y la educación tiene tonalidades fuertes cuando está implicado en proyectos de ayuda a la infancia

desprotegida y con necesidades y, en cambio, tonalidades más débiles cuando se refiere a los derechos civiles o de participación que son, justamente, los que marcan la diferencia en el nuevo paradigma de la infancia reflejado en la CDN. En este sentido, el discurso de UNICEF sobre el *derecho a la educación*, en aspectos que tienen que ver con la disponibilidad y accesibilidad, es firme, en tanto que demanda continuamente la necesidad de hacer las escuelas accesibles a los niños y niñas, y reclama a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones. En cambio, se aprecia que, en relación a los *derechos en educación* y a la presencia de la CDN, el discurso es más tenue. El derecho a la educación debe entenderse de una manera integral, incorporando todas las dimensiones. En este sentido parece recomendable, como hacen Klees y Qargh (2014), considerar esta forma de abordar el derecho a la educación a fin de favorecer la equidad en educación.

---

## Nota

\* Los autores son miembros del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación - Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT603-13 y de la Unidad de Formación e Investigación "Educación, Cultura y Sociedad (UFI 11/54)" de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea UPV/EHU.

## Referencias bibliográficas

- Beiter, K. D. (2006). *The Protection of the Right to Education by International Law*. Lieden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Black, M. (1986). *The Children and the Nations. The story of UNICEF*. Sindey: UNICEF.
- Cardona, J. (2012). La Convención sobre los Derechos del Niño: significado, alcance y nuevos retos, *Educatio Siglo XXI*, 30 (2), 47-68.
- Casas, F. (2010). Representaciones sociales que influyen en las políticas sociales de infancia y adolescencia en Europa. *Revista Interuniversitaria de Pedagogía Social*, 17, 15-28.
- Dávila, P. (2001). Los derechos de la infancia, UNICEF y la educación. En L. M. Naya (coord.), *La educación a lo largo de la vida, una visión internacional* (pp. 61-118). Donostia, Erein.
- Dávila, P., y Naya, L. M. (2009). El derecho a la educación en Europa: una lectura desde los derechos del niño. *Bordón*, 61 (1), 61-76.
- Dávila, P., y Naya, L. M. (2011). *Derechos de la Infancia y Educación inclusiva en América Latina*. Buenos Aires: Granica.

- Ferrer, F. (2012). Los informes de seguimiento de la Educación para Todos en el contexto de América Latina. Una mirada crítica. En Rambla, X. *La Educación para todos en América Latina* (pp. 85-102). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Jolly, R., y Soler-Leal, V. (ed.) (2002). *Jim Grant. El visionario del UNICEF*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Klees, S. J., y Qargha, O. (2014). Equity in education: The case of UNICEF and the need for participative debate. *Prospects*, 44, 321-333.
- Muñoz, V. (2006). *El derecho a la educación de las niñas. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación*. Comisión de derechos humanos 62º periodo de sesiones. Naciones Unidas. E/CN. 4/2006/45.
- Payá, A. (2009). Organismos internacionales y políticas educativas. En M. J. Martínez (coord): *Educación Internacional* (pp. 341-374). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pate, M. (1965). *Los niños de los países en desarrollo. Informe del UNICEF*. México: FCE.
- Sánchez, J. (2010). Puerilizado y adulterado: representaciones institucionales de la infancia. *Universitas, Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 13, 95-130.
- Tomaševski, K. (2006). *Human Rights Obligations in Education. The 4-As Scheme*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- UNESCO (2000). *Foro Mundial sobre la Educación. Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000*. París: UNESCO
- UNICEF (1983). *Estado Mundial de la Infancia 1982-83*. Madrid: Siglo XXI.
- UNICEF (1987). *Estado Mundial de la Infancia 1987*. Madrid: Siglo XXI.
- UNICEF (1996). *Estado Mundial de la Infancia. 1996*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (1999). *Estado Mundial de la Infancia, 1999. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2000). *Estado Mundial de la Infancia, 2000*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2001). *Estado Mundial de la Infancia, 2001*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2005). *Estado Mundial de la Infancia, 2006*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2008). *Un enfoque de la Educación Para Todos basada en los Derechos Humanos*. Nueva York/París: UNICEF/UNESCO.
- UNICEF (2009). *Estado Mundial de la Infancia, 2010. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2010). *Estado Mundial de la Infancia, 2011. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2011). *Estado Mundial de la Infancia, 2012. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF (2013). *Estado Mundial de la Infancia, 2013. Educación*. Ginebra: UNICEF
- UNICEF ESPAÑA (2014). ¿Qué hacemos? Educación para todos los niños, recuperado el 9 de mayo de 2014, de: <http://www.unicef.es/infancia/educacion-para-todos-los-ninos>
- UNICEF/UNESCO (2013). *Dar prioridad a la educación en la agenda para el desarrollo después de 2015*. Nueva York/París: UNICEF/UNESCO, recuperado el 14 de octubre de 2014, de: [http://www.unicef.org/education/files/Education\\_Thematic\\_Report\\_FINAL\\_SP.pdf](http://www.unicef.org/education/files/Education_Thematic_Report_FINAL_SP.pdf)
- Valle, J. M. (2012). La política educativa supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar Las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109-144.

## Abstract

---

### *The supranational policies of UNICEF, childhood and the education*

**INTRODUCTION.** Since the creation of UNICEF up to the present times, its main activity has been the development of child protection programs at a supranational scale. UNICEF is an international

organization whose field of activity has been extended to the local and educational field, complementing the activity of other organizations and international programs such as UNESCO. The aim of this work is to analyze the discourse of UNICEF with regard to the childhood and its implications for the right to the education. **METHOD.** Analysis based on a qualitative approach of the 33 reports produced by UNICEF from 1980 up to the present times. The categories of analysis derive from both: the 4-A scheme of Katarina Tomaševski on the right to education (availability, accessibility, acceptability, and adaptability) and the Convention on the Rights of the Child (CRC) of 1989. **RESULTS.** The analyzed reports outlines a profile more related to one of the traditional paths in the activity of UNICEF (attention to the health, survival and protection), while other substantive aspects such as participation or civil rights have been left in a second place. Taking into account that education is a transversal theme, it is appreciated a relevant prevalence of the *right to education* and, to a lesser extent, of the *rights in education*. **DISCUSSION.** The obtained results show an image not in keep with the consideration of children as a subject of right, which is a basic element of the CRC, but they show the need for a protectionist discourse to safeguard the childhood and for a conception of education that goes through all the discourse of UNICEF.

**Keywords:** *UNICEF, Children's Rights, Right to Education, International Organizations.*

## Résumé

---

### *Les politiques supranationales de l'UNICEF, l'enfance et l'éducation*

**INTRODUCTION.** Depuis sa création jusqu'à nos jours, l'activité la plus importante de l'UNICEF a porté sur la protection de l'enfance à l'échelle supranationale. L'UNICEF est un organisme international dont le terrain d'action s'est étendu à l'éducation pour venir compléter l'activité exercée par d'autres organismes supranationaux. L'objectif de ce travail consiste à analyser la vision de l'enfance au sein de l'UNICEF mais aussi comment cet organisme s'implique autour du droit à l'éducation. **MÉTHODE.** Nous avons analysé, sous un angle qualitatif, les 33 rapports produits par l'UNICEF dès 1980 à nos jours. Les catégories d'analyses sont issues du schéma des '4A' élaboré par Katarina Tomaševski quant au droit à l'éducation (disponibilité, accessibilité, acceptabilité et adaptabilité), ainsi que les principes de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant (CIDE). **RÉSULTATS.** Les rapports analysés dessinent un profil dans lequel prévaut la trajectoire traditionnelle dans l'activité de l'UNICEF (prise en charge de la santé, survie et protection), d'autres aspects substantifs présents dans la CIDE étant relégués à un second plan, comme la participation, les droits civils, etc. Concernant l'éducation, sujet transversal, on aperçoit une prévalence substantielle du droit à l'éducation et, dans une moindre mesure, des droits en matière d'éducation. **DISCUSSION.** Les résultats obtenus après analyse montrent une image éloignée de la prise en considération des enfants en tant que sujets de droit, élément essentiel de la CIDE, les résultats mettent en évidence la priorité qui est donnée à un discours protecteur de l'enfance et à une conception de l'éducation qui traverse l'ensemble du discours de l'UNICEF.

**Mots clés:** *UNICEF, Droits de l'enfant, Droit à l'éducation, Organisations internationales.*

## Perfil profesional de los autores

---

### Pauli Dávila Balsera

Catedrático de Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea. Su línea de investigación está centrada en la historia de la educación en el País Vasco sobre la cual ha publicado diversos libros y artículos científicos relativos a la formación profesional, a los procesos de alfabetización, la política educativa, el magisterio, el curriculum vasco, etc. En los últimos años ha dedicado su atención al estudio de los derechos de los niños y niñas desde la perspectiva histórica y comparada, resaltando el valor educativo de dichos derechos. Investigador principal del Grupo de Estudios Históricos y Comparados en Educación – Garaian, reconocido por el Gobierno Vasco con el número IT603-13.

Correo electrónico de contacto: pauli.davila@ehu.es

### Luis M<sup>a</sup> Naya Garmendia (autor de contacto)

Profesor titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea, donde imparte Educación Comparada. Ha sido secretario de la Sociedad Española de Educación Comparada de 2002 a 2006 y presidente del X Congreso Nacional de Educación Comparada. Coordinador de la Unidad de Formación e Investigación “Educación, Cultura y Sociedad”. Miembro del Grupo Garaian. Ha publicado y coordinado diversos libros y artículos, entre los que destacan “La Educación y los Derechos Humanos”, “El Derecho a la Educación en un mundo globalizado”.

Correo electrónico de contacto: luisma.naya@ehu.es

Dirección para la correspondencia: Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea. Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación. Avda. de Tolosa, 70. 20018 Donostia-San Sebastián.

### Jon Altuna Urdin

Doctor en Psicopedagogía por la Universidad del País Vasco/EuskalHerrikoUnibertsitatea, trabaja con dedicación a tiempo completo en el Departamento de Teoría e Historia de la Educación de la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Posee una trayectoria investigadora en el ámbito de la educación primaria y secundaria. Cuenta con publicaciones sobre la socialización de los menores y ha ejercido funciones investigadoras dentro del grupo Garaian que estudia la historia de la educación en el País Vasco.

Correo electrónico de contacto: jon.altuna@ehu.es

Copyright of Bordón is the property of Sociedad Española de Pedagogía and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.