

Fortalecer el espacio familiar como privilegiado para la niñez

Néstor López: Sociólogo, egresado de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIEP/UNESCO, Buenos Aires). Coordinador de Proyectos sobre Equidad y Educación en el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, IIEP/OEI). Docente universitario de posgrado en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Cuyo. Ha publicado numerosos trabajos relativos a temas de educación en América Latina.



En un momento estaba la idea de que la Niñez es un patrimonio de la familia, un derecho privado. Luego apareció la preocupación por convertir la Niñez en tema público, de lo cual el Estado tenía que decir y hacer algo.

Buenos días a todos y todas, mi nombre es Néstor López, trabajo en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP) de la UNESCO, que tiene sede aquí en Buenos Aires para toda América Latina. En el IIEP tenemos una alianza con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) que nos permite contar con un Observatorio sobre Primera Infancia en América Latina, donde también está la oficina regional de UNICEF para América Latina y la Fundación ARCOR.

Voy a compartir con ustedes cómo estamos pensando el lugar que tienen las instituciones educativas en una política integral de Primera Infancia y cómo se puede hacer el nexo con otras ofertas. De lo que estaremos hablando será de un tema con mucha historia, por un lado, y

no resuelto, por otro: solucionar la relación del Estado con la Niñez. Es un tema polémico en la historia.

En un momento estaba la idea de que la Niñez es un patrimonio de la familia, un derecho privado. Luego apareció la preocupación por convertir la Niñez en tema público, de lo cual el Estado tenía que decir y hacer algo. Las primeras soluciones no han sido las más adecuadas, pues se daba una especie de tironeo: el niño tironeado por el Estado y por la familia. No había una solución en el sentido de encontrar un equilibrio, o un criterio claro sobre quién es responsable o a quién corresponde la preocupación por la Niñez.

La Convención Internacional por los Derechos del Niño hizo un aporte importante: intentar convertir un campo de disputa en un campo de

Jornada “Construyendo puentes para la primera infancia”

encuentros. La Convención dice que el lugar privilegiado para la niñez es la familia, ya que es el espacio adecuado para que el niño haga un pleno ejercicio de sus derechos y pueda gozar de ellos. Y dice que la forma del Estado de ocuparse de la Niñez es la creación de las condiciones familiares, para que la familia pueda ofrecer al niño un espacio de goce pleno de derechos. Esto está planteado de manera muy genérica en la Convención, y luego de quince años –en la observación general número 7–, se le dio una mayor precisión.

En el fondo, se trata de una política de infancia en la que el Estado debe fortalecer el ámbito familiar para que los niños ejerzan y gocen sus derechos. *Se trata de una política pública de fortalecimiento de las condiciones familiares en las que*

viven los niños. Además, se trata del compromiso con una política de protección integral de la Niñez, puesto que tiene que ver con ofrecer a las familias los recursos para una base de bienestar sobre la que los niños crezcan y se desarrollen.

Es ahí donde planteamos que la política educativa y la política de desarrollo son componentes de un amplio espectro a contemplar. Una cuestión básica y primera, entonces, es atender la dimensión del *bienestar*: no se puede hablar de políticas de niñez o de políticas integrales de infancia, si no resolvemos los problemas de las condiciones de vida de las familias.

Estamos hablando de cómo articular distintas áreas de políticas relativas a condiciones de vida, al cuidado, al desarrollo, a la educación, a la

La Convención Internacional por los Derechos del Niño hizo un aporte importante: intentar convertir un campo de disputa en un campo de encuentros. La Convención dice que el lugar privilegiado para la niñez es la familia, ya que es el espacio adecuado para que el niño haga un pleno ejercicio de sus derechos y pueda gozar de ellos. Y dice que la forma del Estado de ocuparse de la Niñez es la creación de las condiciones familiares, para que la familia pueda ofrecer al niño un espacio de goce pleno de derechos.

Se trata de una política pública de fortalecimiento de las condiciones familiares en las que viven los niños.

Una cuestión básica y primera, entonces, es atender la dimensión del bienestar: no se puede hablar de políticas de niñez o de políticas integrales de infancia, si no resolvemos los problemas de las condiciones de vida de las familias.

seguridad. Todo ello es elemento de una política integral. Lo que nosotros estamos analizando en las políticas de la región, es en qué medida y de qué manera los Estados están proveyendo este tipo de recursos, cómo articulan esos recursos y en qué medida son concebidos como parte del concepto de *integralidad*, como piezas de un rompecabezas, no como unidades en sí mismas. Ahí, me parece, hay un elemento clave.

Estamos analizando las políticas de todos los países de la región: el desarrollo de programas destinados a cuestiones de bienestar, las transferencias de ingresos o programas de empleo para jefes de familia, las edades de los padres de los niños –las políticas de juventud también son elementos fundamentales–.

La vivienda es componente fundamental de una política de Primera Infancia, sobre todo es fundamental en parejas muy jóvenes. Esa dimensión tiene que estar presente, lo mismo que la dimensión de la salud. En estas dimensiones, las familias necesitan elementos de apoyo muy fuertes, entonces, ¿cómo hay que pensar el conjunto de políticas en un sentido integral?

Lo que nosotros vemos y empezamos a analizar, son áreas especializadas de gobierno (ministeriales, por ejemplo) que promueven acciones y recursos, que luego articulan en el *contexto familiar*. La articulación se da fundamentalmente a nivel territorial, a nivel local. Son guías de cómo se puede generar un conjunto de acciones que tengan un espacio supraestatal de producción, de

generación, de concepción, con una fuerte participación a nivel local, porque después esos elementos son los que se van a empezar a articular a nivel local.

Pensamos estas acciones concretamente. Si estamos pensando un programa de empleo juvenil, estamos imaginando alguna acción específica de salud, acciones que tengan que ver con desarrollo infantil, educación, etc.

Estos elementos tienen que ser concebidos como piezas de una articulación a nivel local, no como unidades en sí mismas. Ese es el punto fundamental: *el entorno familiar es el elemento articulador*, el sentido de las políticas que asumen el espacio familiar como privilegiado en la niñez.

Una premisa que nosotros tenemos en nuestros análisis es que las acciones por fuera del espacio familiar, o que no fortalecen la familia, difícilmente tengan un efecto de modificación de la marca de origen. En una familia muy pobre, difícilmente los niños puedan romper la historia de pobreza con acciones que provengan de fuera del ámbito familiar. La familia es realmente el espacio de intervención que da la oportunidad de transformar las condiciones de vida de los chicos.

Las políticas para la Primera Infancia tienen que estar articuladas de tal manera que fortalezcan la situación familiar.

Trabajamos con información de todos los países de la región, con información que obtenemos de

En una familia muy pobre, difícilmente los niños puedan romper la historia de pobreza con acciones que provengan de fuera del ámbito familiar. La familia es realmente el espacio de intervención que da la oportunidad de transformar las condiciones de vida de los chicos. Las políticas para la Primera Infancia tienen que estar articuladas de tal manera que fortalezcan la situación familiar.

las publicaciones de los distintos ministerios en sus páginas de Internet, o en documentos de evaluaciones. En ese sentido, las certezas que podemos alcanzar son escasas, pero las señales que empiezan a aparecer son preocupantes.

En principio, somos de la idea de que hay que avanzar hacia esquemas de políticas que sustenten una concepción universal. Esto quiere decir que no pensamos en políticas enfocadas en un sector desprotegido, y que *la concepción de universalidad es absolutamente sensible a las particularidades de cada contexto*. Quiere decir que el conjunto de la sociedad de la niñez debe ser un espacio de preocupación de Estado, y que el Estado tiene que tener la capacidad de captar cuál es la especificidad de cada contexto social. No es lo mismo el tipo de intervención en situaciones de marginalidad y exclusión, que el que se da en contextos urbanos de clase media.

No es lo mismo el tipo de intervención en situaciones de marginalidad y exclusión, que el que se da en contextos urbanos de clase media. El Estado debe estar presente en ambos espacios. Desde el espacio que estamos trabajando nosotros, se promueven intervenciones universales con captación de la especificidad de cada contexto.

Otra premisa de análisis desde la cual trabajamos en el IIPE, parte de un viejo debate sobre la política pública que se abrió a fines de los años de 1980: *¿políticas centralizadas o descentralizadas?* El debate se ha centrado en ¿qué es mejor?: una política centralizada con cobertura global y mayor manejo de recursos, o políticas descentralizadas con mayor proximidad a la gente, mayor sensibilidad a los contextos,

la concepción de universalidad es absolutamente sensible a las particularidades de cada contexto. Quiere decir que el conjunto de la sociedad de la niñez debe ser un espacio de preocupación de Estado, y que el Estado tiene que tener la capacidad de captar cuál es la especificidad de cada contexto social. No es lo mismo el tipo de intervención en situaciones de marginalidad y exclusión, que el que se da en contextos urbanos de clase media.

mayor posibilidad de responder a los problemas. En este aspecto, pensamos los modos de articular el espacio central –que es el espacio de producción de recursos– con el espacio local, y para ello es necesario reabrir aquel debate. Pero no para preguntar qué es mejor o peor, sino para preguntar cómo articular mejor el espacio central y el espacio local. El espacio central tiene la capacidad de definir una política global que busque horizontes que garanticen los derechos. El espacio local tiene la capacidad de conocer la especificidad contextual donde viven las familias y de contar con lugares de participación de la comunidad.

La tercera premisa tiene que ver con la *participación de las familias en la definición de los recursos* destinados al disfrute del derecho a

la Niñez. La familia tiene que tener protagonismo. Pero esto no quiere decir que la familia es condición de las acciones de Estado porque, de lo contrario, las familias en las que no están dadas las posibilidades de participar quedarían excluidas y se estaría instalando instantáneamente un mecanismo de discriminación: “esta política es solo para quienes puedan participar”. No, en absoluto. Ese es un cuidado que hay que tener especialmente: el lugar que se da a las familias en el desarrollo de una política –en el que es recomendable la participación–, sin que sea condición como parte de esa política.

El cuarto eje de análisis que utilizamos es la *participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las familias* en las experiencias que se van dando por fuera de

El espacio central tiene la capacidad de definir una política global que busque horizontes que garanticen los derechos. El espacio local tiene la capacidad de conocer la especificidad contextual donde viven las familias y de contar con lugares de participación de la comunidad.

Ese es un cuidado que hay que tener especialmente: el lugar que se da a las familias en el desarrollo de una política –en el que es recomendable la participación–, sin que sea condición como parte de esa política.

los espacios público-estatales. Es primordial que las acciones que se dan por fuera del Estado no compitan, sino que, en todo caso, fortalezcan al Estado en su condición de garantes de los derechos de la Niñez.

La pregunta es cómo hacer para que los elementos que operan fuera del Estado se articulen con un proyecto de política pública que acabe fortaleciendo al Estado en su condición de garante, y no que sean espacios en los cuales el Estado delegue responsabilidades y minimice su función. Muchas

organizaciones de la sociedad civil nacieron en nuestro país con una lógica similar a la del sector privado, en el sentido de delegar responsabilidades públicas hacia organizaciones que no pertenecen al Estado.

Debe reabrirse el debate sobre lo público-privado, sobre lo estatal-no estatal, pero no en términos de instituciones que alivianan el rol del Estado, sino en términos de instituciones que fortalecen el rol del Estado para garantizar derechos.

La escuela es fundamental en lo que hace a proveer a la familia de recursos que tienen que ver con el desarrollo pleno de los niños. En tal esquema las preguntas que surgen son: ¿cuál es el lugar de la institución escolar, cuál es el lugar que le corresponde a la escuela?, ¿qué condiciones tiene que tener?

Pienso en instituciones escolares como en instituciones de sectores no escolares, sean estatales o de organizaciones de la sociedad civil, la condición es la posibilidad de ser piezas articulables con el conjunto de la política integral. Lo importante

Pienso en instituciones escolares como en instituciones de sectores no escolares, sean estatales o de organizaciones de la sociedad civil, la condición es la posibilidad de ser piezas articulables con el conjunto de la política integral. Lo importante es que sean piezas con recursos o flexibilidad para articular con otras.

es que sean piezas con recursos o flexibilidad para articular con otras. Cuanto más clásicas son las instituciones escolares, los espacios de articulación y flexibilidad se hacen más difíciles de experimentar. Es un tema de inercias institucionales, pero no quiere decir que no se pueda trabajar para modificarlo. Yo creo que si se sigue avanzando en la idea de bajar la edad de obligatoriedad, el gran desafío de la institución escolar será lograr pensarse como pieza de un rompecabezas junto a la participación de otras piezas de otros sectores, necesariamente en articulación a nivel local.

No sería bueno que algún sector –pienso más que nada en sectores educativos, o en sectores que provienen de desarrollo social o de otras organizaciones– quede por fuera de tal articulación. El gran

desafío que en el IIPE estamos planteando es la medida en que las organizaciones pueden repensarse como parte de una política global, y no como acciones con un sentido en sí mismo, por más que el valor de esas acciones sea realmente significativo. En este encuadre de análisis estamos, y me pareció importante compartirlo para poder aquí discutirlo. Gracias.