

SI BIEN EN 2006 SE SANCIONÓ LA LEY NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, LOS AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LO ESTABLECIDO POR ESTA NORMA SON MÁS LENTOS DE LO ESPERADO. EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS, SE OBSERVAN INICIATIVAS QUE NATURALIZAN Y REPRODUCEN LA IDEA DE UNA EDUCACIÓN DIFERENCIADA, AGUDIZANDO LOS PROCESOS DE SEGMENTACIÓN SOCIAL.

CONCEPCIONES ALREDEDOR DE NIÑO Y LAS DEFINICIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NUEVAS PREOCUPACIONES Y OTROS SENTIDOS

por ROXANA PERAZZA. *Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación. Cohorte Políticas públicas e investigación para la toma de decisiones (FLACSO). Especialista en Políticas Públicas (FLACSO). Subsecretaria de Educación (2000-2003) y luego secretaria de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2006). Actualmente se desarrolla como consultora independiente. Asesora de la Comisión de Educación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ha escrito numerosas publicaciones y artículos sobre temas relacionados con el área de políticas educativas. Dirige una colección de educación y política en la Editorial Aique. Docente en diversas instituciones. Miembro del Colectivo Pedagógico: Conversaciones Necesarias*



Las interrelaciones entre las concepciones alrededor de la niñez y las políticas públicas para las infancias pueden constituirse en un camino cierto para comprender la direccionalidad de toda gestión pública. En el presente artículo nos proponemos reflexionar sobre algunas de las medidas acordadas desde fines del 2015 en esta área, con el propósito de entender las nociones sobre las cuales se sostienen y fundamentan las decisiones en materia de políticas públicas dirigidas hacia los niñ@s.

Sin duda alguna, el impacto y la importancia de la Convención Internacional del Niño y la definición del niño como sujeto de derecho marcaron el comienzo de otra etapa.

En nuestro país, décadas más tarde, en el 2006, la sella y ubica a los niñ@s en el centro de las políticas. La ley 114, de 1995, de la ciudad de Buenos Aires, se presenta como un valioso antecedente. A partir de esta norma, sin dudas, la concepción de que todos los niñ@s son sujetos de derecho es una conquista político jurídica que impone a los Estados el rol de garantes de los derechos a través de la implementación de políticas públicas.

Los avances en el proceso de implementación de lo pautado en esta ley nacional son más lentos que lo deseado y esperado. De las veinticuatro jurisdicciones, veintiuno han sancionado sus leyes provinciales propias o han adherido a la ley nacional. En los últimos meses, el poder judicial exhortó al Congreso nacional a designar el Defensor del Niño, dando cumplimiento al procedimiento establecido en la ley 26.061, y hoy se encuentra en mora por más de 10 años. Además, la Argentina ha adherido a diversas normativas internacionales que refuerzan su posicionamiento en relación con las obligaciones y derechos de las infancias. En cuanto a los derechos educativos, todavía en muchas jurisdicciones hay niñ@s que no pueden asistir a la sala de cinco años y menos aún a la de cuatro, ambas con carácter obligatorio, y la sala de tres es un deseo lejano para un buen número de organizaciones familiares.

Claramente, el lugar donde se nace y el quintil socioeconómico al cual se pertenece son dos datos que delimitan el acceso a la educación y, por supuesto, a otros derechos. La apelación a constituir una política integral para la infancia es un enunciado expuesto en casi todos los discursos políticos. Su “sobreuso” no garantiza de ningún modo el afianzamiento de políticas en ese sentido sino, por el contrario, se corre el riesgo de vaciar de significados sus principales contenidos. ¿Qué significaría una política integral?

No obstante, frente a la presencia de múltiples enunciados que se referencian en los derechos, sin poder ahondar en el presente artículo sobre las implicancias, los supuestos y las decisiones a tener presentes, subrayamos con preocupación la reconstrucción de dos propuestas y modalidades diferenciadas para los niñ@s. Dicha preocupación se profundiza, sobre todo, cuando nos remontamos a décadas pasadas y repasamos que determinadas políticas de escolarización habilitantes para el acceso a la escuela y el progreso estaban dirigidas y destinadas para determinados sectores sociales. Por otro lado, los “*otros niños*”, los “menores”, sólo podían recorrer diversos circuitos de institucionalización, alternando entre la calle y la internación, bajo el paraguas de las políticas de minoridad.

De este modo, se había consolidado la constitución de dos instancias separadas con nulo intercambio entre sí, y, al mismo tiempo, se garantizaba la naturalización y la consolidación de procesos de exclusión y segregación.

La visión hegemónica de la infancia reforzaría la decisión que identificaba a algunos niñ@s con la escuela, y a los pobres, los abandonados, los huérfanos, con un circuito definido por la institucionalización/internación. La necesidad de *re* formarlos, para la adquisición de determinados “valores”, en un marco de disciplinamiento y buenas costumbres, era una de las principa-

les misiones de estas instituciones. La “promesa institucional” era que, en un futuro, esos niños iban a estar en condiciones de acceder a la escuela.

La noción del niño como sujeto de derecho fue la bisagra que posibilitó superar esta dicotomía y tensar al Estado para que asuma un lugar protagónico en la promoción y sostenimiento de políticas tendientes a garantizar la igualdad de escenarios y de derechos.

A partir de los últimos años, observamos con preocupación las medidas llevadas a cabo como parte del Plan Nacional para la Primera Infancia (decreto 574/2016), basadas, fundamentalmente, en el desarrollo de espacios para los niñ@s más pequeños.

A grandes rasgos, si se analiza la propuesta, se retoman los componentes constitutivos de los llamados centros de la primera infancia (CPI, en adelante), llevados a cabo en la ciudad de Buenos Aires desde 2013. Allí, más de 10.000 niños de 45 días a 4 años, concurren a una jornada completa de ocho horas. El 70% de su población reside en la zona sur de la ciudad. En términos muy generales, los CPI funcionan por convenio entre una organización de la sociedad civil y el Ministerio de Desarrollo Social de la CABA.

La propuesta basada en *la contención* de los niñ@s asegura una iniciativa “educativa” para los niñ@s pobres de la ciudad. A par-

tir de su implementación, se logró satisfacer varias demandas.

Una buena cantidad de sectores solicitaban un espacio para sus niñ@s y, desde el ámbito educativo, no se podía dar respuesta rápidamente. También las organizaciones sociales se beneficiaron, porque son ellas quienes reciben los fondos necesarios para contratar a los docentes. Al mismo tiempo, pareciera que el Estado, como en el caso del gobierno porteño, cumple con sus funciones al garantizar este servicio para todos los que lo demanden.

Pocos interrogantes circulan sobre la calidad del servicio que reciben los niñ@s pobres, pero responden a dos cuestiones: por un lado, “se resuelve” la demanda por parte de diversos sectores y, por el otro, se consolida un circuito educativo y social diferenciado. Habrá escuelas de nivel inicial para los niños y habrá centros de primera infancia para los niñ@s pobres.

Como adelantamos, ya al inicio del siglo XX se establecen dos circuitos diferenciados para los niñ@s. En el primero, a partir de la ley 1.420, de 1884, se aseguraba un trayecto de escolarización básica para los niñ@s de modo tal que allí pudieran adquirir los saberes y conocimientos necesarios para formar parte de la sociedad. La escuela común, gratuita y obligatoria fue la bandera civilizatoria de determinados grupos.

En el segundo, los destinatarios eran otros: los menores. Para aquellos niñ@s pobres, abandonados o provenientes de familias

La apelación a constituir una política integral para la infancia es un enunciado expuesto en casi todos los discursos políticos. Su “sobreuso” no garantiza de ningún modo el afianzamiento de políticas en ese sentido sino, por el contrario, se corre el riesgo de vaciar de significados sus principales contenidos.

de dudosa moralidad, la internación en determinadas instituciones y el distanciamiento con cualquier lazo familiar actuarían como garantías de una posible re-educación o reforma que los habilitara a un proceso de reinserción.

La no conexión entre estos dos circuitos estaba reconocida y, al mismo tiempo, actuaba como clave de éxito de las políticas. De este modo, cada uno de los sectores, el educativo y el de la minoridad, fue adquiriendo mayores niveles de autonomía y distanciamiento el uno del otro.

Si analizamos algunos conceptos y acciones llevadas a cabo en estos dos últimos años, advertimos cierta autorización gubernamental a reinstalar estos discursos acerca de las infancias. A pesar de los avances en esta área –en parte por los desarrollos normativos, por las conquistas alcanzadas producto de determinadas políticas y por la creciente organización y demanda de diversos colectivos que trabajan alrededor de las infancias y sus derechos– percibimos el establecimiento de diferentes propuestas gubernamentales de acuerdo con el lugar de nacimiento, la situación socioeconómica y las expectativas del mercado en relación con determinados sectores.

Las políticas implementadas tienden a agudizar los procesos de segmentación social y en algunos de los documentos de reciente circulación (por ej., en el Plan Maestro, 2017/MEN) es factible hallar algunos argumentos para entender nuestras preocupaciones. La consolidación de un circuito asistencial/educativo que tiende a satisfacer la cobertura para los niños pobres más pequeños bajo el formato de los Centros de Primera Infancia a nivel nacional se direcciona en este sentido. Mientras que a los “otros”, a los niños, se les ofrece, en las instituciones escolares, *tablets* desde los tres años bajo un discurso que les brinda un futuro esperanzador, de la mano de la escolaridad temprana frente a un mercado cada vez más exigente.

La transferencia de la experiencia producida en la ciudad de Buenos Aires para el resto de las provincias vendría a suplir la vacancia de propuestas estatales para los niños más pequeños. La promesa de construcción de 3.000 instituciones de nivel inicial quedó relegada ante la ausencia de una planificación estratégica a nivel nacional e intentan compensarla a partir de la firma de convenios con diferentes organizaciones barriales. La deuda de una política integral para las infancias está presente y la propuesta de estos centros no llega a traducirse en una propuesta educativa porque tiene condicionantes materiales que la limitan. Por ejemplo, la mayoría de los docentes a cargo de la

sala no poseen la titulación habilitante requerida, son contratados y este plan asistencial/educativo adquiere las características que cada institución le puede imprimir de acuerdo con sus capacidades y herramientas. Sin instancias estatales de monitoreo sobre el trabajo desarrollado, sin direccionalidad ni criterios ni estándares de funcionamiento, los desarrollos institucionales dependen de las posibilidades de cada grupo que está al frente de este proyecto.

Estas políticas se articulan con el recurrente pedido de baja de imputabilidad para los jóvenes de 16 años. Este requerimiento es respaldado por diversos sectores y alentado por el gobierno nacional, a través de su ministro de Justicia. Estos grupos apelan a dicha medida como la solución “mágica” frente a la creciente inseguridad y al incremento de la pobreza y la indigencia. La institucionalización y el encierro son las alternativas *más eficaces* y tranquilizadoras para un sector importante de la sociedad que, atemorizado y desconfiado, descreo y discute una política de derechos.

Este discurso se consolida aún más cuando se analiza la caracterización sobre las formas de crianza de la infancia. Por ejemplo, en el mencionado Plan Maestro está explicitado cómo las instancias estatales u organizaciones de la sociedad civil deben ayudar y acompañar (se puede transcribir como *mejorar*) la crianza de las niñas y niños dado que se evalúa de modo deficitario las formas que asumen las crianzas y los cuidados en determinados sectores sociales.

Estas concepciones también se sostienen sobre dos cuestiones: por un lado, como ya se anticipó, se duda de las capacidades de cuidado y crianza de los padres y de las madres de los sectores pobres hacia sus hijos. La carencia material pareciera que va de la mano de la ausencia de herramientas, saberes, afectos y modalidades varias de criar y acompañar el crecimiento de los hijos e hijas. Y, por el otro, en diálogo con el anterior, no se rescata ni se indaga sobre las prácticas y conocimientos acumulados por un conjunto significativo de organizaciones comunitarias que, insertas en barrios populares, han contribuido y contribuyen a sostener los procesos de escolarización y de crianza de gran parte de niños, niñas y adolescentes que habitan en sus comunidades, a través de diferentes propuestas. Por estos motivos, en los años fue creciendo su papel como interlocutores válidos de las políticas públicas.

En suma, asegurar el derecho a la educación de las mayorías por parte del Estado requiere de una voluntad política para recoger

y ensanchar aquellas propuestas que ya han tenido logros significativos y que necesitan ampliarse y llegar a un vasto conjunto de la población que aún no accede a políticas integrales.

Si ponemos en el centro de las políticas públicas a los niños, se hace necesario atender la densidad institucional de las propuestas y propiciar un trabajo pedagógico de calidad; reconocer la singularidad de cada niño, niña, adolescente y reevaluar, así, identidades estigmatizadas; alentar la participación y la pluralidad de los diferentes actores involucrados. Pero, sobre todo, se espera un Estado que asuma el lugar como principal promotor y que garantice el financiamiento que requiere una política de derechos.

