

Educación, cuidado y derechos - Propuestas de políticas públicas / *Education, care and rights - Public policy proposals*

LAURA C. PAUTASSI*

Resumen: El artículo sintetiza los principales aspectos que impregnan los abordajes teóricos en torno al derecho a la educación que muchas veces ignoran la interdependencia entre la situación de niños, niñas y adolescentes y las condiciones de inserción laboral de sus padres, en el marco de una escasa oferta de infraestructura de cuidado que caracteriza a América Latina y el Caribe. Partiendo de las recomendaciones específicas que formula el enfoque de derechos humanos, se proponen acciones en materia de fortalecimiento de instituciones de política social de carácter universal como también reformas en la política educativa para que el derecho a la educación y al cuidado sean incorporados en el centro de las políticas sociales.

Palabras claves: derecho a la educación; derecho al cuidado; políticas sociales; enfoque de derechos humanos

Abstract: The article summarizes the main issues that pervade the theoretical approaches related to the right to education. These issues often ignore the interdependence between the children and adolescents' situation and their parents' conditions of employment; this in the framework of a short care infrastructure supply which characterizes Latin America and the Caribbean. Based on the specific recommendations formulated by the human rights approach, this article proposes particular actions in

* Abogada (Universidad Nacional de Córdoba), Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Area Derecho Social. Investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) Docente e investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho (UBA). Directora del Proyecto Ubacyt MS 10 "Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003 – 2009)". E-mail: lpautassi@arnet.com.ar

order to strengthen universal social policies institutions as well as reforms in educational policy so as to the rights to education and care are incorporated in the center of social policies.

Keywords: the right to education; the right to care; social policies; human rights approach.

Educación y derechos: situando el debate

La educación es un derecho humano fundamental garantizado por numerosos instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, integrado en el marco de las Constituciones Políticas y de las legislaciones internas de los Estados en América Latina y El Caribe.

El primer instrumento que reconoce a la educación como derecho humano es la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada en 1948 que señala que

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la educación elemental y fundamental. La educación elemental será obligatoria. La educación técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a la educación superior será igual para todos, en función de los méritos respectivos (...) (DUDH, art. 26, párrafo 1).

Posteriormente, los Pactos y Tratados Internacionales específicos de derechos económicos, sociales y culturales (Desc) han incluido la garantía del derecho a la educación, el que, al igual que todos los derechos humanos debe ser ejercida sin discriminación alguna y bajo garantías de igualdad y no discriminación, al mismo tiempo que se incorpora el principio de la gratuidad. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) afirma que

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse

hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad y debe fortalecer el respecto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos (...) (PIDESC, art. 13, párrafo 1).

En el párrafo siguiente establece que para lograr el ejercicio del derecho a la educación, el acceso debe ser gratuito para todos y todas, comenzando por la educación primaria pero ampliando paulatinamente a todos los niveles de enseñanza. La Convención de los Derechos del Niño (CDN) también establece especificidades en torno a las obligaciones estatales referidas a la educación, especialmente en materia de igualdad de oportunidades, obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza (CDN, art. 28).

Dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sidh), el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Desc, conocido como “Protocolo de San Salvador” (PSS) define el derecho a la educación en concordancia con el Pidesc, y avanza aún más al establecer un mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos según corresponda, en los casos que se haya cometido una violación al derecho a la educación (PSS, art. 19, párrafo 8).

Concordantemente, las garantías en torno al derecho a la educación, gratuita y bajo el principio de igualdad y no discriminación, se encuentran estrictamente incorporadas entre las obligaciones de cumplimiento inmediato por parte de los Estados y no admiten excepción alguna de incumplimiento. En consecuencia, las normas que establecen distinciones arbitrarias fundadas en categorías como sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica del individuo, deben interpretarse como regresivas. Es decir, la ley en cuestión se presume inválida, y es el Estado quien debe demostrar

la necesidad y racionalidad de la distinción que trae aparejada una situación regresiva o violatoria de derechos protegidos por el Pacto o en la Constitución.

La obligación estatal de garantizar la educación ha sido reafirmada por las Consituciones Políticas de los Estados de América Latina. En el caso de las últimas reformas de tipo integral – como en Ecuador (2008) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2008) – avanzaron reconociendo la educación intercultural e intracultural. En otros países, por medio de reformas recientes en las leyes de educación se ha incorporado el respeto a la diversidad étnica, lingüística y cultural, avanzando aún más en la incorporación de contenidos dirigidos a garantizar la educación intercultural bilingüe o la etnoeducación – Colombia¹ o los territorios etnoeducacionales de Brasil – entre otras experiencias y grados de institucionalidad que van alcanzando los países de la región en torno al respeto de la diversidad cultural (PAUTASSI, 2010).

Estos compromisos que los Estados han asumido y reafirmado los interpela en la urgencia por definir una agenda de desarrollo respetuosa del conjunto de derechos humanos y de las políticas sociales. El campo de la educación, en toda su dimensión, es uno de los más afectados como consecuencia de reformas implementadas durante las últimas décadas, tanto a partir de reformas institucionales o como consecuencia de los disímiles rendimientos alcanzados. Si bien los países han demostrado avances importantes en términos de cobertura y ampliación de la matrícula, aún persisten problemas vinculados con el desgranamiento de la matrícula, situaciones de discriminación por razones de género, etnia y origen socioeconómico, bajo rendimiento y pérdida de la calidad educativa.

¹ En Colombia, con base en la ley de educación de 1994 y en la ley de comunidades negras (1993) se define a la etnoeducación como (...) *la educación para grupos étnicos que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. Esta educación debe estar ligada al ambiente, al proceso productivo, al proceso social y cultural, con el debido respeto de sus creencias y tradiciones* (art. 55).

A su vez, las políticas educativas no se han detenido en considerar las interrelaciones existentes entre la educación y las responsabilidades de cuidado – tanto de los padres para con sus hijos como las del Estado – y el impacto directo que tienen sobre la calidad en la educación y la garantía de ejercicio de este derecho. Precisamente estos son los ejes que se analizan a lo largo del artículo, aplicando un enfoque de derechos, y destacando las posibilidades transformadoras que presenta para integrar un nuevo consenso en torno a políticas educativas de carácter universal y garantes del conjunto de derechos humanos.

Educación y Derechos: multiplicadores natos

La definición del derecho a la educación no ha estado ajena a controversias, ya que se le atribuyen múltiples significados:²

- i) se utiliza en su sentido literal y se afirma que todos y todas tenemos un derecho “a la educación” que nos habilita a hacer uso del mismo a través de las diversas formas o sistemas educativos disponibles;
- ii) en un segundo sentido, se habla de “los derechos en la educación” que abarcan el conjunto mas amplio de derechos que deben ser respetados durante el proceso o acto educativo, cobrando centralidad entre otros, el derecho al libre desarrollo de la personalidad de modo que las prácticas educativas se adapten al conjunto de derechos humanos fundamentales, como también condicen con mandatos constitucionales al respecto;
- iii) un tercer sentido se incluyen los derechos que se adquieren mediante la educación, en donde el derecho a la educación actúa como un medio para el logro de otros derechos,

² UPRIMNY YEPES; RODRIGUEZ GARAVITO (2010).

como pueden ser la garantía de una ciudadanía más plena, el mejoramiento de las competencias de empleabilidad, que a la vez permitiría un mejor goce del conjunto de derechos ciudadanos y una mejora en los niveles de ingresos y de bienestar.

El derecho a la educación presenta a su vez tres dimensiones: una dimensión propia del *derecho a la educación* que obedece a la naturaleza y el alcance normativo del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones nacionales y de las leyes locales; la dimensión relativa a la realización de los *derechos humanos en la educación*, que obedece a la promoción y garantía del respeto del conjunto de derechos humanos en el proceso educativo; y la dimensión que hace referencia a los *derechos por la educación*; que obedece al papel de la *educación como multiplicador de derechos*, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades.³

En relación con las anteriores dimensiones, Tomasevski (2001) desarrolló un sistema de clasificación de obligaciones e indicadores conocido como el “*sistema de las cuatro A*”. El mismo permite estructurar los componentes individuales de los derechos a la educación (disponible y accesible), derechos en la educación (aceptable y adaptable) y derechos por la educación (adaptable) con sus respectivas obligaciones gubernamentales: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Esquemáticamente, la relación entre derechos y obligaciones se traduce en:

- 1 la obligación de “asequibilidad” o “disponibilidad” que implica el deber de satisfacer el derecho a la educación ya sea a través de escolaridad pública de gestión estatal o de gestión privada, pero siempre que el Estado asuma la doble obligación de establecer o financiar instituciones educativas

³ Las definiciones han sido tomadas del desarrollo conceptual realizado por quien fuera la relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Katarina Tomasevski (2001).

- y de abstenerse (obligación negativa) de impedir que los particulares funden instituciones educativas privadas,
- 2 la obligación de “accesibilidad” compromete al Estado a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna;
 - 3 la obligación de “aceptabilidad” conforme a la cual es el Estado el que debe asegurar la adecuada calidad de la educación;
 - 4 la obligación de “adaptabilidad” que obliga a los estados a brindar en sus centros educativos la educación que mejor se adapte a las necesidades de niños, niñas y adolescentes.

El valor, entre otros de las 4-A desarrollado por Tomasevski, es que estableció una relación entre el contenido del derecho de la educación y su propia naturaleza con las obligaciones positivas y negativas que le competen a los Estados, pero también incorpora la dimensión de la exigibilidad del derecho a la educación, a la vez que establece la interrelación con el necesario respeto a estas dimensiones a la hora del diseño de una política pública en el campo de la educación. Nuevamente, el interrogante se concentra en cómo se precisan las definiciones en torno al deber estatal de proveerla.

Educación y reproducción social: claves en el debate

De acuerdo con lo anterior, puede comprobarse que los compromisos constitucionales e internacionales asumidos por los Estados han tenido un importante impacto en el aumento del Gasto Público en educación. En muchos de los países, la cobertura educacional alcanza casi la totalidad de la población en edad escolar, a partir de la puesta en marcha de políticas educacionales activas en el marco de transformación en la gestión de los ministerios de educación y la diversificación de los sistemas de financiamiento

(Cepal-Unicef, 2010). Estos importantes avances contrastan con situaciones de extrema gravedad, en donde todavía un 1% de los niños de América Latina nunca ha asistido a la escuela.⁴ Asimismo, la incidencia de la pobreza entre los niños y las niñas menores de 15 años supera en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores de esa edad, habiéndose producido un incremento del cociente entre las tasas de pobreza de los menores y los adultos entre 1990 y 2008 (Cepal, 2009)

Por su parte, el aumento en la escolarización también contrasta con los datos de desgranamiento educativo: el 5,6% de niños, niñas y adolescentes ha abandonado la escuela, con un 14% de abandono en los de mayor edad que alcanza el 22% si pertenecen a zonas rurales; con los riesgos asociados a una temprana incorporación en el mercado de trabajo, en muchos casos en condiciones contrarias al respeto de los derechos humanos. A su vez, los avances en acceso, progresión y conclusión educativa han sido dispares de acuerdo a grupos poblacionales, generando un impacto diferenciado en las niñas y adolescentes mujeres debido a las segregaciones de género que luego se potenciarán en la inserción posterior en el mercado de trabajo (Cepal-Unicef, 2010, p. 69).

Estas desigualdades educativas tienen directa correlación con la situación socioeconómica del hogar, el origen étnico, la zona de residencia y acceso a los medios de información y comunicación y afectando la calidad de la educación, que en conjunto incrementan las desigualdades educativas persistentes en la región, que se suman a las desigualdades en la distribución del ingreso, que es la más regresiva del mundo (Cepal, 2008). Es decir, la performance del sistema educativo se potencia conjuntamente con el peso de los factores extraescolares que juntos van a determinar las trayectorias educativas de los niños, niñas y adolescentes, ya sea para garantizar su efectivo desarrollo como persona o precisamente para menoscabarlos. El pleno ejercicio

⁴ En El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre el 2% y el 4% de los niños en edad escolar nunca ha podido ejercer ese derecho, Cepal-Unicef (2010, p. 69).

del derecho a la educación de calidad y accesible para todos y todas es una condición esencial para superar la pobreza y ejercer el conjunto de derechos de ciudadanía.

En la medida que subsistan condiciones de pobreza —que según las estimaciones realizadas por Cepal (2009) en el año 2008 aproximadamente el 33% de la población de América Latina estaba en condiciones de pobreza y un 12,9% de la población vivía en hogares con ingresos inferiores a los requeridos para satisfacer sus necesidades de alimentación y en la indigencia— lejos estarán los Estados de haber cumplido con sus obligaciones. Por lo mismo, el análisis de la educación no se puede hacer desvinculado de las condiciones de reproducción de los hogares y de los arreglos disponibles para poder articular responsabilidades de cuidado, educativas y laborales de adultos y de niños, niñas y adolescentes.

En efecto, al analizar el comportamiento de los hogares se comprueba que la pobreza no se distribuye equitativamente al interior del hogar, adquiriendo la pobreza infantil características diferenciadas con claras asimetrías de género. Sin embargo, ni las especificidades del ciclo de vida como tampoco una férrea voluntad política de romper con la dinámica de la reproducción intergeneracional de la pobreza forman parte sustantiva de la agenda pública de la región (RICO; ESPÍNDOLA, 2008).

En rigor, se sigue postergando la implementación de políticas específicas para reducir la pobreza infantil desde un enfoque integral, al mismo tiempo que no se discuten los modelos económicos sobre los cuales se asientan las actuales políticas sociales. América Latina debe encauzar en forma urgente un conjunto de acciones universales e integrales para la reducción de la pobreza y la indigencia, así como de la desigualdad. Estas políticas deben situarse como superadoras de la focalización aplicada por muchos años y constituyen el camino necesario para llevar adelante un proceso de desarrollo que garantice el ejercicio de los derechos humanos fundamentales y que

busque recuperar el eje de las garantías del ejercicio del derecho a la educación.⁵

En este sentido, cobra especial relevancia la situación en la que se encuentran las familias de menores ingresos, quienes por un lado son dependientes de la ayuda social estatal, impregnada por manejos discrecionales y dinámicas clientelares que caracterizan a los sistemas de políticas sociales autóctonos. En el caso de las mujeres se debe agregar el hecho que se ven imposibilitadas de aumentar sus ingresos a partir de una mayor participación en el empleo entre otras razones, por la ausencia de políticas e infraestructura de cuidado para los niños y niñas dependientes del hogar. De esta manera, las familias que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros, por el contrario, las familias de bajos ingresos no pueden contratar servicios mercantiles, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente, y una trayectoria laboral precaria y deficiente, todo lo cual actúa en perjuicio de su autonomía económica y del núcleo familiar en su totalidad, en especial de los niños y niñas, poniendo en riesgo la permanencia en la escuela.

Por otra parte, es notable la ausencia de perspectiva que las políticas de infancia tienen en relación con ésta situación, sin evidenciar la interdependencia entre la situación de los niños y niñas y las condiciones de inserción laboral de sus padres en el marco de una escasa oferta de infraestructura de cuidado que caracteriza a la región.⁶ De allí la importancia de avanzar no sólo en materia de

⁵ En la reunión de ministros y las ministras de educación convocados por la Unesco en la segunda reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, en la ciudad de Buenos Aires los días 29 y 30 de marzo de 2007, declaran que *es urgente avanzar hacia sistemas y centros educativos más inclusivos, formulando estrategias que contribuyan a romper el circuito de reproducción de la pobreza y la exclusión social. Para ello es necesario el desarrollo de políticas intersectoriales que enfrenen las causas que generan desigualdad dentro y fuera de los sistemas educativos.* Sin embargo no se ha traducido a la fecha en políticas y acciones concretas.

⁶ Se ha avanzado en identificar la oferta de cuidado en diversos países, por caso para Argentina y Uruguay, Ver RODRÍGUEZ ENRIQUEZ (2007), para Bolivia y Ecuador (MARCO, 2007).

fortalecimiento de aquellas instituciones de carácter universal que otrora caracterizaron a varios países de América Latina, sino que resulta necesario discutir las reformas de las instituciones sociales para que el cuidado sea incorporado en el centro de las políticas. Allí la educación para primera infancia cobra una centralidad mayúscula.

Al respecto, en numerosos foros internacionales se ha señalado que la educación de la primera infancia no ha sido considerada específicamente en los Pactos y Convenciones, reconociendo solamente el ciclo educativo desde la educación primaria en adelante y bajo los principios de obligatoriedad y gratuidad, aplicables de inmediato en primaria y con un compromiso de progresividad en los niveles secundario y superior, dejando sin consideración la educación inicial como parte del ciclo educativo básico defendido por estos instrumentos.⁷

Una de las vías interpretativas es considerar que al ser los niños y niñas titulares de derecho desde su nacimiento, les corresponde el ejercicio de este derecho y la consiguiente satisfacción por parte de los Estados. Sin embargo, los Comités de cada Pacto, no se han expedido sobre primera infancia, inclusive más, en la Observación General N° 13 se suscribe a la posición de Unicef que ubica a la educación primaria como el principal componente de la educación, al punto tal que el Comité insiste en el cumplimiento inmediato de sus disposiciones, pues para los demás niveles de educación sugiere “adoptar medidas necesarias” para el cumplimiento. Esta necesidad de reconocer el derecho a la educación de primera infancia es un tema que debe ser incorporado y los Estados deben proveer las medidas al respecto.

⁷ Según Unesco (2008) solamente un 53% de países en el mundo cuenta con programas para niños menores de tres años y que el desarrollo de los servicios de cuidado infantil varía considerablemente de un continente a otro. Enfáticamente el documento señala que la educación preprimaria es considerada un *privilegio al que sólo tienen acceso las familias capaces de solventar el gasto que ella conlleva.. cuando la provisión privada se propaga también lo hacen las desigualdades*. El Informe señala que si se retira el apoyo y la inversión pública es inevitable que se produzcan desigualdades.

Garantizar un efectivo ejercicio del derecho a la educación necesita incorporar como un tema insoslayable al cuidado en toda su dimensión, ya que de acuerdo a las formas que este asuma será determinante de un modelo de desarrollo incluyente y de las oportunidades que se le ofrezcan a las generaciones futuras. Pero al igual que las políticas universales superadoras de la pobreza, el cuidado tiene escasa o nula presencia en la agenda pública, y en general no ingresa en el debate en torno a las políticas de igualdad con excepción de aquellas que hacen referencia explícita a la equidad de género. La política educativa permanece ausente en este debate, sin apropiarse de la centralidad que tiene la educación en primera infancia para la continuidad de la trayectoria escolar, pero también durante el resto del ciclo escolar.

En rigor, el contexto se presenta como poco promisorio: la insuficiencia generalizada de servicios y políticas públicas de cuidado y de atención a los niños, niñas y adolescentes, el escaso desarrollo de la educación en primera infancia, ponen en evidencia las dificultades que deben enfrentar las familias para garantizar el acceso o la permanencia de sus hijos en hijas en el sistema educativo como también la permanencia de sus miembros en el mercado laboral, a la luz de la carga de responsabilidades familiares. Al mismo tiempo, el derecho al cuidado – en tanto un derecho universal – da cuenta de la necesidad imperiosa de la implementación de políticas activas de intervención.⁸

Sin embargo, son escasos los abordajes que desde las políticas de infancia se hace de los sujetos necesitados de la misma. A modo de ejemplo, en el año 2008, el informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo, destaca que hay dos desafíos pendientes

⁸ En el caso del cuidado, y basado en un enfoque de derechos, se promueve el reconocimiento del cuidado como un derecho universal, desvinculado de una relación asalariada formal o vinculado a una obligación impuesta como co-responsabilidad en un programa de transferencia de ingresos para considerarlo como el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado (PAUTASSI, 2007).

en materia de cuidado y de educación de la primera infancia, a saber: i) la falta de programas de cuidado y de educación integrales para niños menores de tres años y ii) la desigual provisión de educación preprimaria para niños mayores de tres años, Unesco (2008, p. 1). Cabe destacar que el cuidado comienza pero no termina con la educación de la primera infancia, sino que se extiende a lo largo del ciclo de vida, lo cual debe reforzar la integralidad y transversalidad de diseño de la política educativa. Cabe destacar que la educación de jóvenes y adultos también es un derecho humano y que como tal debe ser respetado y el Estado está obligado a su provisión, para lo cual nuevamente, las demandas de cuidado cruzan y condicionan el desarrollo de la educación de jóvenes y de adultos.

Por otra parte, la primera consecuencia de que las mujeres sean, social y culturalmente, las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar aparece como un condicionante para su participación económica. Reiteradamente se ha advertido que una política pública no puede “salvar” a una generación, bajo el costo de reforzar responsabilidades de cuidado en las mujeres exclusivamente. En consecuencia, es importante reconocer que para satisfacer las necesidades de los/as niños/as y los/as jóvenes es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas a cargo del cuidado (SERRANO, 2005).

Tampoco se pueden seguir fortaleciendo acciones a sectores protegidos, como aquellos que cuentan con contratos laborales registrados y que se le aplican los descuentos a la seguridad social, sino que es indispensable que las acciones se distribuyan a toda la población, en especial a los niños, niñas y adolescentes. De lo contrario, se perpetuará la desigualdad vinculada a la inserción laboral, condenando de este modo, a los niños y niñas en virtud de la condición laboral de sus padres, los que por otro parte no son responsables directos de la misma. En otros términos: solo se podrá

superar la actual situación en la medida que se conciba al Estado como principal agente redistributivo y con clara intervención sobre el mercado laboral, de modo que no se deje en manos de las familias la resolución del conjunto de contingencias sociales.⁹

Asimismo poco se conoce de la oferta de cuidado que existe por parte de la sociedad civil. En primer lugar, la incorporación de “tercer sector” como actor de la provisión de cuidado, avanza en la precisión que el terreno de la reproducción social no es privativo de la familia y/o el Estado o el mercado, y se evidencia la necesidad de un análisis de nivel intermedio vinculado a la visualización de los tejidos sociales comunitarios y locales (PICCHIO, 2001). En rigor, se trata de analizar que tipo de relaciones existen hoy en América Latina, que se presentan bajo formas privadas de “conciliación” entre las cuidadoras, los y las receptores de ese cuidado (niños/as, adolescentes) en el amplio espectro de las actividades de cuidado, que se dirimen en el espacio de lo privado, lo público y el tercer sector, para a partir de este conocimiento vincular las políticas de infancia y las políticas sociales en general.¹⁰

En consecuencia, para un importante sector de la población, y en particular para quienes no se encuentran protegidos por las normas laborales, la articulación de las responsabilidades laborales y de cuidado implica un problema de gran magnitud. Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe firmaron el Consenso de Quito, reafirmado posteriormente en el consenso de Brasilia (2010) por el cual se comprometen a adoptar medidas gubernamentales

⁹ Aquí resulta útil incorporar el concepto de “desfamiliarización” de Esping Andersen (2000) entendiéndolo por tal al grado en que se “descarga” a las familias de las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea a partir de la infraestructura del Estado de Bienestar o por medio de la dispensa del mercado. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización, que en el caso de las mujeres la desfamiliarización aparece como una instancia previa a su capacidad de “mercantilizarse”. Esto es, la desfamiliarización indicaría el grado en que la política social o los mercados, otorgan autonomía a las mujeres para poder mercantilizarse o para establecer núcleos familiares independientes.

¹⁰ En PAUTASSI y ZIBECCHI (2010) se analizan las instituciones de la sociedad civil dedicadas al cuidado en la región metropolitana en Argentina.

para atender la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población entendidos todos como responsabilidades públicas.¹¹

Estas interrelaciones tienen un impacto directo sobre la calidad en la educación y la garantía de igualdad de oportunidades. Cabe recordar que los elementos constitutivos del concepto de calidad educativa son: pertinencia, relevancia, equidad, eficiencia y eficacia, *y están estrechamente relacionadas, al punto que la ausencia de alguna de ellas determinaría una concepción equivocada de lo que cabría entender por una educación de calidad* (Unesco-Preal, 2007).

En síntesis, en América Latina gran cantidad de niños, niñas y adolescentes enfrenta privaciones que los perjudican directamente en esta etapa de su ciclo vital, que posteriormente continúa teniendo repercusiones negativas a lo largo de la vida y que se transmiten a las generaciones siguientes. Estas adversidades se relacionan con las condiciones materiales de vida, con el acceso a servicios públicos de distintas naturaleza, con los apoyos y estímulos provenientes de las agencias de protección, socialización y formación, y con su exposición a riesgos como la violencia y el abuso. Los niños y adolescentes más afectados suelen estar atrapados en situaciones de pobreza y de privación de sus derechos a sobrevivencia, abrigo, educación, salud y nutrición, entre otros, que a la vez le impiden el ejercicio del conjunto de derechos (RICO y ESPÍNDOLA, 2008).¹²

Acompañando estos procesos, se realizaron numerosos esfuerzos conceptuales por definir las múltiples maneras en que vivir en situación de pobreza resulta una violación de derechos humanos, impulsando iniciativas para promover en los debates los vínculos entre pobreza y derechos e incidir en la definición de políticas públicas de

¹¹ Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, agosto del 2007 en Quito, Ecuador y Undécima Conferencia Regional “Consensus de Brasilia”, jul. 2010. (<<http://www.cepal.org/publicaciones>>)

¹² En América Latina los hogares más vulnerables, en áreas urbanas y rurales, concentran una mayor proporción de niños. En el año 2002, 2 de cada 5 indigentes eran niños, y en todos los países de la región la incidencia de extrema pobreza entre los niños era al menos 50% superior (Cepal, 2008).

superación de la pobreza vinculadas a una perspectiva de derechos humanos (Ohchr, 2001; Unesco, 2004; Cepal-Unicef, 2010).

En definitiva, el aporte de una perspectiva de derechos a las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a lograr que tanto los individuos excluidos y vulnerables sean tratados sobre una base igualitaria y no discriminatoria en tanto son sujetos titulares de derechos. Por tanto este enfoque puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (PAUTASSI, 2007). Pero claro está no se debe anclar solo en destacar los efectos en relación con la pobreza, sino particularmente en relación con las garantías de calidad y accesibilidad a la educación.

Construyendo consensos: universalidad en un marco de derechos

América Latina no puede seguir sosteniendo que los déficits en términos de calidad educativa y desgranamiento de la matrícula son menores en relación con los logros alcanzados por los sistemas educativos, sino que tienen que reforzar la inversión en que los sistemas sean integrales y que respeten los principios de las 4 A. Dado el principio de interdependencia de los derechos humanos establecido en la Convención de Viena (1993), que señala que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, es necesario que se garantice el bienestar de los niñas y niños a partir de políticas integrales, de cuño universal en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, identidad cultural y medio ambiente sano. Tal como lo señaló oportunamente TOMASEVSKI (2001)

Es el Estado el garante y regulador del derecho a una educación de calidad, y lo debe hacer promoviendo consensos; pensando a largo plazo; asegurando el pluralismo; mejorando la educación pública para no despojarla de su condición de bien común, ni a la enseñanza de su condición de servicio público. En algunos países, cuando el concepto de

educación para el desarrollo ha reemplazado al concepto de educación como derecho, la idea de la educación pública se ha debilitado. El Estado es el que debe promover una política pública en contra de la discriminación que contemple estrategias para diagnosticar la discriminación en todos los ámbitos del sistema educativo y adoptar medidas para combatirla; desplegar estrategias masivas de enseñanza y práctica de los derechos humanos; e impulsar sistemas de información para medir y caracterizar los problemas de aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación(...).

Respuestas aisladas y asistenciales para la infancia, en el marco de programas focalizados acompañados también por programas asistenciales para los padres y en especial para las madres, han devenido en que aquello que era considerado como un fenómeno social adverso –la pobreza infantil – hoy se haya instalado, luego de más de tres décadas, como un indicador más en la región (PAUTASSI; ZIBECCHI, 2010). La educación allí desempeña un rol central, en tanto está probado que una educación de calidad es una condición esencial para superar la pobreza infantil (Cepal-Unicef, 2010).

En búsqueda de vías superadoras de esta visión fragmentada en los últimos años se ha propuesto desde el sistema de derechos humanos el llamado enfoque de derechos aplicado a las políticas públicas. Se trata de un marco conceptual y de acción a ser utilizado en el ámbito del desarrollo y en las políticas sociales. Este cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Significa que ha definido con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009). En tal sentido los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al autoritarismo de los Estados, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas

de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en el marco del respeto a las diferencias culturales y de género.

Entre otros aspectos importantes del enfoque, se destacan el hecho de reconocer que toda persona es portadora de un derecho, y en definitiva, una calidad jurídica, que le otorga facultades, deberes y omisiones, estableciendo al mismo tiempo sobre otros sujetos e instituciones obligaciones y deberes. Las obligaciones a cargo del Estado no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los Desc sino que cada Estado se encuentra obligado a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de estos derechos, no pudiendo escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho (ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009).

De forma inversa, la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos obliga al Estado a no afectar este contenido mínimo al restringirlos. Toda restricción a Desc debe ser sometida al control de la afectación o no del contenido esencial del derecho regulado. En términos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de Naciones Unidas,

la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas (CEPAL, 2006, p. 14).

Los anteriores aspectos, sumandos a los estándares establecidos, deben ser tenidos en absoluta consideración y análisis de razonabilidad antes de señalar que se está incorporando un enfoque de derechos. Por ende, son elementos indispensables en el momento de diseñar e implementar políticas sociales superadoras de las actuales inequidades

(ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2009). Del mismo modo, en las políticas educativas, considerar si el sistema de las 4-A, esto es, si los estados están garantizando la asequibilidad o disponibilidad, la accesibilidad, aceptabilidad; y adaptabilidad del sistema educativo en su conjunto.

A continuación, y en base estimular el consenso en torno a promover políticas de cuño universal superadoras del asistencialismo focalizado, subrayo los principales aspectos que, en mi opinión, deberían incorporarse en la agenda pública de la región en el campo de las políticas sociales, con especial consideración de las políticas educativas y de infancia.

Situando derechos, revisando políticas

Las propuestas que aquí se formulan promueven el ingreso urgente en la arena política del enfoque de derechos, de modo de estimular a un quiebre definitivo de la arraigada noción de políticas focalizadas aisladas, buscando promover políticas sociales universales como única manera de lograr revertir las actuales inequidades sociales, educativas, de género y de etnia.

Si bien las políticas universales propuestas son por definición integrales y abarcan a diversos y variados ámbitos estatales, como por caso el avance en materia de políticas de empleo superadoras de la informalidad laboral y de la pobreza, no deben dejar de lado la importancia de las obligaciones positivas del Estado en materia de cuidado. Evidentemente resultan necesarias acciones para mejorar las condiciones de la oferta educativa y de salud, pero también un conjunto integral de políticas de “cuidado” de los niños, niñas y adolescentes, considerando especialmente la contribución del trabajo de cuidado como un aspecto central al diseño de las políticas públicas. El objetivo es lograr una clara reversión de las tendencias en cuanto a incorporar las diferencias y desigualdades de género y la ampliación

de las oportunidades de vida de todos los ciudadanos y las ciudadanas, independientemente de la etapa del ciclo vital que se encuentren. Del mismo modo, si las garantías del derecho a la educación corresponden a jóvenes y adultos, se debe enfatizar aún más el derecho al cuidado de modo de garantizar que puedan sostener la trayectoria educativa conciliando con el cuidado de los familiares bajo su responsabilidad. No solo se debe garantizar el acceso sino proveer las condiciones para que se sostenga la educación de este segmento de destinatarios, con especial consideración de las brechas de género y étnicas.

Nuevamente, la centralidad de la política educativa de calidad, cumpliendo los estándares de las 4-A, permitirá la consolidación de un sistema coherente y universal que garantice y multiplique efectos en todo el sistema de políticas sociales. En concordancia:

- 1 Se requiere de políticas integrales, que suponen profundos cambios en la organización actual de los Estados en el marco de la discusión de modelos económicos respetuosos del conjunto de derechos humanos. Este es un aspecto central en las políticas educativas para avanzar hacia sociedades con mayor igualdad. Nuevamente, no se trata solo de garantizar el acceso a la educación, sino transformar los sistemas educativos actuales, que incorporen los aspectos señalados pero también que garanticen la educación intercultural de la mano de la promoción de procesos de cambio cultural que permitan transformar los patrones que hoy sostienen o toleran la discriminación y exclusión educativa;
- 2 Revisar el efecto perverso producido por la focalización a ultranza en cuanto a los requisitos impuestos a las personas para ser consideradas “población objetivo”. La utilización de métodos sofisticados en la selección producen malestar y son afectos a prácticas clientelares. Las limitaciones y los “errores de focalización” han impactado en el proceso de inclusión y exclusión, en especial de un grupo más que significativo de niños, niñas y adolescentes y son violatorios

del principio de igualdad y no discriminación. Pero la focalización no solo afecta a los niños sino también a la educación de jóvenes y adultos, quienes han sido también destinatarios de “corresponsabilidades educativas” de los programas de transferencias condicionadas de ingresos, con bajos rendimientos en términos de terminalidad educativa y/o superación del analfabetismo, debido principalmente a déficit de diseño de los programas;¹³

- 3 Construir alternativas de mayor cooperación entre el Estado, la sociedad civil, el mercado y la familia fomentando sinergias positivas entre todos los ámbitos. Esto puede ser una salida interesante en la transición hacia un modelo más incluyente en base a la universalización de las políticas sociales. Se trata de una urgencia en el contexto de “crisis de cuidado” en que se encuentran nuestros países (RICO, 2011);
- 4 Acompañar con el desarrollo de estrategias colectivas desde el Estado (por ejemplo, cobertura educativa y de cuidado en edades de 0 a 4 años y jornada escolar completa para todas las edades) los arreglos particulares de cuidado que se realizan al interior de los hogares y que perjudican directamente a las mujeres en su sobrecarga de trabajo, en sus opciones y derechos sociales y económicos. Al mismo tiempo es necesario garantizar también que los adultos “que cuidan” que puedan acceder o continuar educándose a partir de arreglos estables y una buena dotación de infraestructura de cuidado;
- 5 Fortalecer las capacidades estatales con el objetivo de disminuir superposiciones, duplicidades y contradicciones entre programas o dentro del mismo programa. Es decir, poder comenzar a identificar las “brechas”¹⁴ que existen

¹³ Para el caso argentino, ver LEVY (2010).

¹⁴ El concepto de brechas (COHEN et al., 1998) se define como la distancia existente entre

en el momento del diseño y de la implementación de la política, del mismo modo que se deben fomentar acciones de evaluación de las políticas aplicadas. Al respecto, el enfoque de derechos promueve una mayor institucionalidad e integralidad, debido a que no todo lo que se señala como derecho efectivamente lo es, sino que debe pasar por un control de razonabilidad que de cuenta del contenido y alcance de las obligaciones positivas del Estado. En el caso de la educación, el sistema de las 4 A debe integrar todas las evaluaciones, tanto de progreso como de resultados;

- 6 Desvincular las acciones de cuidado de la inserción laboral de los padres, considerando que el derecho al cuidado es un derecho de cada persona, conexo al derecho a la educación, de modo de ejercer los mismos simultáneamente y bajo normas de calidad, asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad;
- 7 Promover una estrategia de cambio estructural, que incluya la reorganización de la división sexual del trabajo en todos los ámbitos, como efecto inmediato y necesario de universalizar el derecho al cuidado. Sería un primer paso para cuestionar firmemente la base estructural de la desigualdad es la existencia de la división entre el ámbito público y el privado jerarquizados. Y además multiplicaría sus efectos en el sistema educativo, el que a su vez, multiplicaría el ejercicio de otros derechos.

Las propuestas y acciones a llevar a cabo no se reducen a las anteriormente enunciadas, sino que las mismas pueden integrarse y combinarse con otras estrategias. Dado el lugar neurálgico que ocupan las “relaciones de cuidado” en la reproducción social en general, y particularmente en los extremos de la vida de las personas (niñez y vejez), es indispensable que las mismas se incorporen en el núcleo

un objetivo deseado-posible y lo realmente alcanzado. Las brechas identificadas son tanto institucionales como organizacionales y atentan contra la efectividad de la política pública.

central de las políticas sociales, de modo que se puedan diseñar acciones urgentes y medidas efectivas superadoras de la desigualdad hoy vigente en la región. Será el camino más directo para superar las brechas educativas y lograr que la educación sea ejercida como derecho humano fundamental en todo su alcance.

Submetido em 31 de agosto de 2011 e accito para publicação em 13 de outubro de 2011

Referencias

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. En: ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura (comp.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009.

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2006.

_____. *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. LC/W.174, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2008.

_____. *Panorama social de América Latina, 2009*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2009.

CEPAL (Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe); UNICEF (Fondo De Naciones Unidas Para La Infancia). *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas: LC/R 2168, 2010.

COHEN, Ernesto; MARTÍNEZ Rodrigo; TAPIA, Leonel; MEDINA, Alejandro. *Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales*. Vol. I y II. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 1998.

ESPING ANDERSEN, Gosta. *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel, 2000.

LEVY, Esther. La educación en los programas sociales de asistencia al empleo. ¿Ejercicio de un derecho? En PAUTASSI, Laura (org.) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.

MARCO, Flavia. El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todos. *Serie Mujer y Desarrollo* N. 89. Santiago de Chile: Cepal, 2007.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. New York and Geneva: United Nations, 2004.

PAUTASSI, Laura. El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N. 87, oct. 2007. Santiago de Chile: Cepal.

_____. Igualdad y No Discriminación. Aportes del enfoque de derechos al campo de la educación. Ponencia presentada en el SEMINARIO INTERNACIONAL ESCUELA, IDENTIDAD Y DISCRIMINACIÓN, IIPE-UNESCO. Buenos Aires, 13 y 14 de octubre de 2010 (en prensa).

PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla. La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. *Serie Políticas Sociales* 159, Cepal, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2010.

PICCHIO, Antonella. Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida CONFERENCIA INAUGURAL DE LAS JORNADAS TIEMPOS, TRABAJOS Y GÉNERO. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2001.

RICO, María Nieves. Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora. En RICO María Nieves; MALDONADO VALERA, Carlos (ed.) *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Serie Seminarios y Conferencias N. 61, Cepal, Naciones Unidas, 2011.

RICO, María Nieves; ESPÍNDOLA, Ernesto. La pobreza infantil. Un desafío prioritario en *Boletín Desafíos* N. 10. Santiago de Chile: Cepal, Unicef, mayo 2010.

_____. Pobreza Infantil. Aspectos conceptuales y metodológicos. Documento de trabajo, iniciativa Cepal/Unicef en América Latina y el Caribe: Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía. Santiago de Chile: Cepal; nov. 2008 (mimeo).

RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, Corina. La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. Serie Mujer y Desarrollo N. 90, Santiago de Chile: Cepal, 2007.

SERRANO, Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, Serie Mujer y Desarrollo N. 70, Santiago de Chile: Cepal, 2005.

TOMAŠEVSKI, Katherina. Los derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/52, Naciones Unidas, 11 de enero de 2001.

UNESCO, Estrategias para lograr el objetivo de cuidado y educación de la primera infancia de la ETP. Notas de la Unesco N. 42. París, Francia, enero-marzo 2008.

_____. Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy. Paris: Unesco (Sector of Social and Human Sciences-SHS), 2004.

UNESCO-PREAL. Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la Educación de Calidad para Todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Santiago de Chile: Unesco, 2007.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo; RODRIGUEZ GARAVITO, César. Constitución, modelo económico y políticas públicas: una propuesta de integración a propósito del debate sobre el derecho a la educación en Colombia En: ARCIDIÁCONO, Pilar; ESPEJO, Nicolás; RODRIGUEZ GARAVITO, César (coords.) Derechos Sociales: justicia, política y economía en América Latina. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 2010.