



CONCLUSIONES



CONCLUSIONES

Una revisión sobre la situación en que se encuentran los niños y niñas de América Latina en sus primeros años de vida no puede prescindir del marco analítico que ofrece la Convención sobre los Derechos del Niño. No sólo por los avances que representa la conceptualización del niño como sujeto de derecho, y las implicancias que ello tiene, sino también –y fundamentalmente– porque al ratificarla los Estados se asumen como los garantes de esos derechos. De este modo, la ratificación de la CDN se constituye en un hecho político de suma relevancia que, tal como pudo apreciarse a lo largo del presente informe, tuvo clara incidencia en las agendas que adoptaron los Estados de la región en las últimas décadas.

Aun así, y cuando están por cumplirse veinte años de la Cumbre de Presidentes en la que se acordó la ratificación del texto de la CDN, la situación actual de la infancia está muy lejos de ser aquella en que tienen vigencia plena sus derechos, según puede desprenderse de la información presentada en esta publicación. Esa distancia adquiere su máxima expresión en contextos donde perduran tasas de mortalidad infantil elevadas, niños y niñas viviendo en condiciones de pobreza extrema, familias enteras afectadas por situaciones de desplazamientos forzados, ya sea por la persistencia de enfrentamientos armados en la región o por los efectos del cambio climático sobre el medio ambiente. Por lo tanto, el contraste entre el escenario al que se aspira y la situación actual es visible, y adquiere a lo largo de la geografía formas muy específicas.

No sólo varían las condiciones en que viven los niños y sus familias, sino también los contextos institucionales y normativos en que éstos se mueven y la capacidad de respuesta que tienen los propios Estados. En todos los casos, el recorrido que queda por delante hacia el pleno cumplimiento de los derechos de la primera infancia todavía es vasto. Aún es mucho lo que hay por hacer en términos de políticas que permitan avanzar en la mejora de la situación de los niños y sus familias.

Sin embargo, aun cuando durante la revisión de la información que subyace a la elaboración de este informe fue posible identificar claras señales acerca de la profundidad de estas brechas, también pudo observarse un conjunto de señales que permitieron –a lo largo de los capítulos del informe– demostrar que también son muchos otros los factores que configuran un panorama más favorable para concretar un avance hacia el ejercicio de los derechos desde la primera infancia.

En primer lugar, queda claro en el texto que se produjeron grandes logros en el marco normativo desde el cual en cada país se promueven nuevas formas institucionales o políticas orientadas hacia la primera infancia. Si bien las reformas legislativas se van dando en tiempos diferentes a lo largo de la región, éstas ponen en evidencia la existencia de un debate que ya se ha instalado, que ha ingresado en los ámbitos donde se discuten las políticas y los formatos institucionales necesarios para dar cumplimiento a los derechos. Y, en estos contextos, ya existen avances significativos para mostrar. Lo mismo ocurre en el campo de las políticas sociales, donde pudieron apreciarse importantes avances hacia aproximaciones integrales de los problemas relativos a la primera infancia, los que contemplan específicamente la situación de las familias e intentan proveer nuevas soluciones a situaciones que constituyen expresiones permanentes de la violación de los derechos de la niñez.

El cuarto capítulo, en particular, deja entrever cómo ambos planos –el normativo y el de las políticas– fueron rediseñando la oferta escolar orientada a los primeros años de vida, en momentos en que cada vez más los niños acceden a establecimientos educativos. La gran mayoría de los países de la región ya incorporó en sus nuevas normativas o en sus planes de acción distintos señalamientos que apuntan a expandir la escolarización de la primera infancia; en algunos casos, declarándola obligatoria desde edades más tempranas, en otros, exigiendo al Estado una oferta universal. Esto sin dudas fortalece la capacidad de los Estados para generar acciones, en tanto estas referencias en la norma legitiman las acciones de los diferentes actores del poder ejecutivo a la hora de priorizar recursos y llevar a cabo las acciones correspondientes. En este sentido, la inclusión de una meta específica sobre primera infancia en el conjunto de metas que los países iberoamericanos están diseñando para el año 2021 refuerza la tendencia de conformar un escenario más propicio para los niños y las niñas más pequeños.

En segundo lugar, y tal como se señaló en el primer capítulo, la región está experimentando un momento de transición demográfica, desde un modelo tradicional –de alta natalidad, alta mortalidad y ruralidad extendida– hacia otro caracterizado por una significativa reducción de las tasas de mortalidad, la consecuente expansión de la esperanza de vida de las nuevas generaciones y una fuerte reducción de las tasas de fecundidad. A la larga, es esperable que estos cambios determinen la estructura demográfica propia de las sociedades más envejecidas, con una gran carga de dependencia a partir de la expansión de la tercera o la cuarta edad. Pero en tanto, la reducción de la carga de dependencia que era propia de sociedades demográficamente muy infantilizadas y la demora en la entrada al nuevo ciclo ofrecen una oportunidad única, un nuevo panorama que cuenta con mayores recursos para enfatizar acciones de promoción de la situación de la primera infancia.

Un tercer elemento mencionado en el informe y que aporta a este panorama propicio para la mejora de la situación de los niños en sus primeros años de vida es el hecho de que se fue creando –a partir de la ratificación de la CDN y del trabajo de difusión y sensibilización que han hecho organismos como UNICEF– un clima donde cada vez más es aceptado el reconocimiento de los derechos de la niñez. Este cambio cultural favorece el debate en el momento en que se está diseñando una política, al instalar una sensibilidad diferente respecto del niño en tanto sujeto de derecho y, al mismo tiempo, promueve una menor tolerancia ante situaciones o prácticas violatorias de los derechos de la infancia.

Estos factores, que facilitan el avance hacia el pleno cumplimiento de los derechos de los niños y niñas, emergen en momentos en que en los países de América Latina se hace visible una mayor fortaleza económica y política desde la cual avanzar en favor de la infancia. La presente década finaliza con un panorama económico más consolidado que en épocas anteriores, donde prevalece un contexto de crecimiento gradual estable, con escasos episodios inflacionarios que amenacen la estabilidad regional, y con tendencia a consolidar un equilibrio fiscal que fortalece a los Estados. Expresión de este nuevo escenario es la capacidad con la que los países de la región pudieron enfrentar la crisis económica global de fines de 2008, y la velocidad con la que van pudiendo recomponer un escenario de estabilidad y crecimiento. Una de las consecuencias de esta mayor fortaleza en el campo de la macroeconomía es que los países necesitan cada vez menos del financiamiento internacional para poder llevar a cabo sus políticas, mientras cuentan con recursos genuinos para poder desarrollarlas. Esto lleva implícito una mayor autonomía a la hora de definir dónde y cómo utilizar sus recursos, lo que da lugar a agendas de políticas más ajustadas a la realidad de cada uno de los países.

En síntesis, el informe permite apreciar ambos aspectos del panorama: una situación actual crítica, que muestra una primera infancia con altos niveles de pobreza y exclusión y, al mismo tiempo, ciertos avances en diferentes planos de la vida social, económica, política y cultural, lo que configura un escenario desde el cual las iniciativas que puedan encararse para avanzar hacia el pleno ejercicio de los derechos desde los primeros años de vida encuentran un terreno más fértil que en épocas pasadas.

De todos modos, y aun en este marco favorable, hay obstáculos estructurales que representan una verdadera amenaza y establecen límites reales al logro de los objetivos. El primero de ellos se relaciona con las crecientes dificultades que tienen los Estados para incidir sobre los procesos económicos y sociales que afectan a sus poblaciones y que son los que posibilitan configurar un escenario adecuado para el pleno cumplimiento de los derechos. Cabe aquí insistir en un planteo ya presentado en ediciones anteriores del Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas del SITEAL, ya que los mismos Estados que a inicios de la década de los noventa asumían –al ratificar el texto de la CDN– su compromiso como garantes de los derechos del niño, en ese entonces iniciaban un conjunto de reformas que fueron debilitando su capacidad de movilizar los recursos necesarios para hacer efectivo tal compromiso. Garantizar a cada niño el ejercicio de sus derechos implica –como mínimo– garantizar al conjunto de la sociedad niveles adecuados de bienestar. Pero esto es poco probable –como ya se hace visible en la región– si los Estados no recuperan su capacidad de orientar las economías hacia equilibrios en los que la distribución del ingreso sea más justa, las oportunidades de empleo dejen de limitarse a los sectores más favorecidos, y donde operen mecanismos que neutralicen la tendencia propia de los mercados a profundizar las desigualdades. Sólo una discusión más profunda sobre el modelo de desarrollo que impera en la región dará lugar a políticas que posibiliten un escenario de crecimiento y desarrollo donde los derechos de la niñez se conviertan en una realidad.

Un segundo aspecto que debe ser contemplado para allanar el camino hacia el pleno ejercicio de los derechos de las nuevas generaciones se vincula con el valor de las normas en el campo de los derechos sociales. La distancia abismal que hay entre los enunciados de la Convención y la situación en que viven los niños interroga, por momentos, la efectividad de este texto normativo. Hay que recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño, al igual que las demás convenciones o los textos orientadores de los derechos sociales, ha logrado cierta autonomía respecto del debate político en el que se ha gestado. Si bien se trata de textos que responden a un momento histórico, los documentos sobre derechos logran desprenderse de esa historia y procuran incidir sobre su devenir, imponiéndose cada vez más por sobre los intereses sectoriales o de los diferentes grupos de poder. Difícilmente un mandatario pueda negarse a ratificar una convención sobre derechos humanos (en este sentido, sólo dos países del mundo no ratificaron la CDN: los Estados Unidos y Somalía) y es extraño que un legislador obstruya su incorporación en la Constitución Nacional o en la nueva normativa de su país. Tal como lo demuestra el informe, especialmente en el segundo capítulo, los avances en este sentido son mayúsculos.

Esto significa que la normativa en torno a los derechos sociales se construye por encima de las relaciones de fuerza y los conflictos entre los diferentes sectores sociales, y que se trata de un terreno ganado por las instituciones y los diferentes actores que luchan por el pleno ejercicio de los derechos. De todos modos, como pudo discutirse en este informe, la convergencia del discurso en torno a los derechos sociales no implica necesariamente que exista total consenso. La relación de fuerzas que dejó de ser visible en las normativas, todavía continúa expresándose en los pasos posteriores a la sanción de

la norma: en su implementación, en el diseño de las políticas necesarias para que los derechos se hagan efectivos o a la hora de llevar a cabo los cambios institucionales, presupuestarios o programáticos necesarios para que el texto se haga realidad. Entonces, la tensión y el conflicto en torno a los lineamientos que proponen textos como la CDN se hacen presentes en la actualidad, cada vez que se escatiman los recursos orientados a la protección de la primera infancia, cuando se debate o posterga la reglamentación de las normas que regulan los derechos o en la persistencia de prácticas institucionales violatorias.

Los avances en los enunciados de la CDN son, sin duda, un gran logro ya consolidado, por su carácter orientador de la política y por establecer el marco para un debate irrenunciable, pero todavía serán insuficientes si no se profundiza el fortalecimiento de una arquitectura institucional, que haga posible los desafíos que la Convención promueve, y si no se dispone de los instrumentos de exigibilidad de derechos sociales que la Convención plantea. Éste es, tal vez, el debate más relevante que se deben las sociedades latinoamericanas, para contar con herramientas que permitan fortalecer a los Estados, para que éstos puedan definitivamente convertirse en garantes de los derechos de la primera infancia en la región. ■