

# Actas

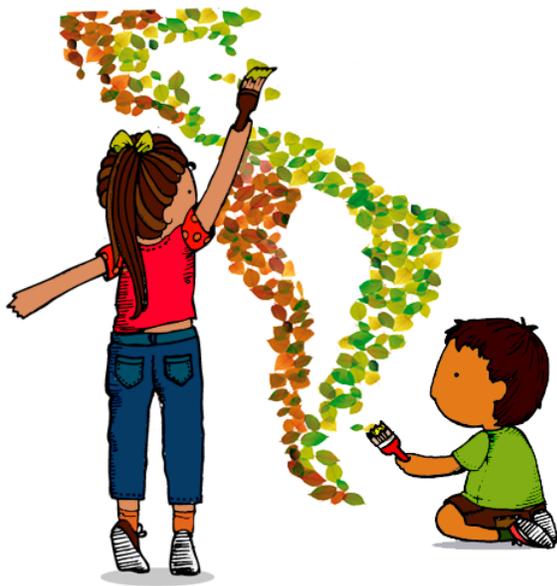
## Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas

Tomo I

Diversidad sociocultural y formas de producción  
de subjetividades en torno a la niñez

Santiago de Chile

14 al 17 enero 2014



Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas

Santiago, 14 al 17 enero 2014

Tomo I. Diversidad sociocultural y formas de producción de subjetividades en torno a la niñez

ISBN: 978-956-19-0841-3

Editor: Francisco Osorio

Fotografías: Comunicaciones Congreso

Publicado el año 2015 en Santiago de Chile por FACSO Ediciones,  
bajo una licencia Creative Commons 4.0 cc-by.

Esta es una publicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile,  
suscrita al protocolo de acceso abierto. Se permite su uso citando la fuente.

Disponible en: [libros.uchile.cl](http://libros.uchile.cl)



Organizador por:

Programa de Diplomado en Niñez y Políticas Públicas  
(Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile)  
Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (ACHNU)  
Facultad de Ciencias Sociales (Universidad Central de Chile)  
Instituto de la Comunicación e Imagen (Universidad de Chile)  
Departamento de Antropología (Universidad de Chile)  
Centro Interdisciplinario de Estudios de Género (Universidad de Chile)

Patrocinado por:

Observatorio Niñez y Adolescencia  
UNICEF-Chile  
Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Chile  
Programas de Postgrado del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile

## **Consejo Ejecutivo y Organizador**

Francis Valverde	Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (Achnu)
Dimas Santibáñez	Diplomado Niñez y Políticas Públicas, Departamento de Antropología Universidad de Chile
Andrea Valdivia	Instituto de comunicación e Imagen, Universidad de Chile
Carolina Franch	Centro Interdisciplinario de Género, Departamento de Antropología Universidad de Chile
Catalina Ivanovic	Centro Interdisciplinario de Género, Departamento de Antropología Universidad de Chile

## **Secretaría Ejecutiva**

Soledad Salazar Medina

## **Comité Académico**

Lucero Zamudio Cárdenas	Socióloga, Magíster Estudios de Población y Decana de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad del Externado, Colombia.
Marta Maurás	Socióloga, Vicepresidenta del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño, Chile.
Gabriel Lerner	Abogado. Titular de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
René Unda Lara	Sociólogo, Director Centro de Investigaciones de la Niñez, Infancia y Adolescencia, Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.
Oswaldo Torres Gutiérrez	Antropólogo Social, Magister en Historia y Doctor en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Central, Chile.
Gerardo Sauri Suárez	Pedagogo y Maestro en Derechos Humanos y Democracia. Secretario para la Promoción de los Derechos Humanos e Incidencia en Políticas Públicas de la Comisión de Derechos Humanos del DF (CDHDF), México.
María Estela Ortiz	Educadora de Párvulos, Consultora Primera Infancia en el Banco Interamericano de Desarrollo, Chile.
Adrián Rozengardt	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. FLACSO, Argentina.
Soledad Larraín	Psicóloga y Magíster en Psicología Clínica, Consultora UNICEF, Chile.
Yolanda Corona Caraveo	Licenciada en Psicología, Doctora en Historia y etnohistoria. Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco, México.

Nieves Rico	Oficial de Asuntos Sociales. División de Desarrollo Social de la CEPAL. Chile.
Norberto Liwski	Médico- pediatra social. Director Ejecutivo del Observatorio Social Legislativo. Argentina.
María Fernanda Moscoso	Doctora en Antropología social de la Freie Universität de Berlín. Profesora adjunta de la Universidad Internacional La Rioja, España.
Olga Grau Duhart	Profesora Titular Universidad de Chile, Coordinadora académica de la Comunidad de Indagación en Filosofía e infancia en Chile (CIFICH), Facultad de Filosofía y Educación, Chile.
Gaby Fujimoto	Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de Educación en Lima. Consultora Internacional en Educación y Primera Infancia, Secretaria Técnica y de Asuntos Internacionales de la Red Hemisférica de Parlamentarios y Exparlamentarios por la Primera Infancia, Estados Unidos.
Rodolfo Martínez	Licenciado en Trabajo Social de la Universidad de la República. Docente del departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
Alejandro Acosta	Sociólogo y Doctor en Educación Nova University-CINDE. Director Regional CINDE Bogotá y profesor de la Universidad de Manizales, Colombia.
Alejandro Cussianovich Villarán	Maestro de Educación Primaria y sacerdote católico. Destacado por sus contribuciones en torno a la situación de la niñez trabajadora. Docente de la Maestría de Políticas Sociales y Promoción de la Infancia, Universidad de San Marcos, Perú.
Marisa Graham	Abogada. Directora Nacional de Promoción y Protección Integral de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.

# Indice

Presentación del Consejo Ejecutivo .....	8
<b>Derechos de los niños indígenas y políticas públicas</b>	
Liliana Báez y Cecilia Marín We Newen Ka Weche Kintün. Una Nueva Fuerza y Una Joven Mirada.....	12
Luis Jiménez Estándares Internacionales aplicables en la justicia juvenil de los adolescentes indígenas.....	18
Salvador Millaleo Construyendo la Infancia Indígena: El Paradigma de la Convención sobre Derechos del Niño y los Derechos Indígenas .....	25
Adriana De Medeiros, Adnilson De Almeida y Denise De Carvalho A criança indígena e o direito a educação escolar diferenciada e de qualidade .....	35
<b>Niñez latinoamericana. Lecturas, tendencias, contra-tendencias y realidades socioculturales, políticas públicas y derechos</b>	
Alejandra Barcala Niñez y políticas de salud mental: el desafío de las políticas en salud mental frente al sufrimiento psicosocial en la niñez en la Argentina .....	43
Julián Becerra Lógicas de sujeción. Sujeto/agresividad violencia/cultura. Los infantes como primeros receptores .....	49
Mónica Bernal Agenciamiento Social de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia del Departamento del Quindío .....	54
Fabrizio Fiocchetta, Daniela Méndez y Natalia Illarreta Área de Niñez, Adolescencia y Familia de Tupungato .....	59
Loreto Martínez, Carlos Andrade y María Martín Políticas Públicas y Derechos: Las tensiones de la externalización en el ejercicio del rol garante del Estado en las políticas de protección especial a la niñez. El caso de SENAME y sus instituciones colaboradoras.....	65
Esteban Cofré, Gabriel Guzmán y Makarena Castro Coherencia y coordinación de las políticas públicas sobre infancia en los Estados del MERCOSUR .....	76
Myriam Salazar Niñez, Derechos y Políticas: Tensiones y tendencias emergentes en el ámbito local .....	83

Ciudadanía y diversidad sociocultural. Desafíos para la construcción de políticas públicas dirigidas a la niñez en Latinoamérica

Geraldine Abarca

Consideraciones y tensiones frente a políticas de intervención, que favorezcan a la primera infancia en contextos de migración..... 91

Raphaela Bomtempo

Educação socioambiental na escola: A construção da cidadania a partir de experiências Emancipatórias ..... 97

Silvana Garello, Elena Hourquiebie y Valmir Viera

La articulación del Estado y las organizaciones comunitarias en pos de la inclusión social. Desarrollo de intervenciones artísticas en contextos de extrema vulnerabilidad..... 104

Jocelyn Lagos, Melissa Burgos, Marcela Romero, Andrea Barrera y Bárbara Herrera

Percepciones y Creencias de las educadoras de párvulos y personal técnico del aula sobre los niños y las niñas hijos/as de inmigrantes ..... 110

Judith Navarro

Niñez y Villas Urbanas en Buenos Aires..... 116

## Presentación

*“la creación de políticas no pueden realizarse solo desde el mundo de los adultos, su diseño, ejecución y evaluación deben considerar la opinión de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de acuerdo a lo comprometido por Chile tras la firma de la Convención de los Derechos del Niño”*

Declaración Pública Niños, Niñas y Adolescentes

Santiago, 17 de Enero 2014

**El I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas. Balances, desafíos y compromisos para una nueva ciudadanía. Diálogos interdisciplinarios desde América Latina**, realizado en Santiago de Chile entre el 14 y 17 de enero de 2014, en dependencias de la Universidad de Chile y la Universidad Central de Chile, fue el resultado de la colaboración entre instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. Participaron en su organización las Facultades de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile y Universidad Central de Chile, el Diplomado de Niñez y Políticas Públicas y el Centro Interdisciplinario de Género del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile, el Instituto de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile y la Asociación Chile Pro Naciones Unidas (Achnu).

Apoyaron y colaboraron en la organización de esta iniciativa el Grupo de Trabajo **“Juventudes, infancia: cultura, política e instituciones sociales”** del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO, el Proyecto Anillo **“Juventudes. Transformaciones socioeconómicas, sociopolíticas y socioculturales de las y los jóvenes en el Chile contemporáneo”** (SOC 1108), la Fundación San Carlos de Maipo y la Red ONGs Infancia y Juventud (ROIJ).

Es preciso destacar que la Red de ONG's de Infancia y Juventud (ROIJ) y la Campaña Movilizándonos, permitió contar con la participación de niños y niñas cuyas opiniones y puntos de vistas sobre los actuales espacios de participación e incidencia en la toma de decisiones quedó señalada en la Declaración Pública de Cierre elaborada en el marco del encuentro *Aportando a la Construcción de un Buen Vivir*.

El Congreso fue patrocinado por UNICEF-Chile, la Vicerrectoría de Extensión y la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Chile, el Observatorio Niñez y Adolescencia, y los Programas de Postgrado del Departamento de Antropología de la Universidad de Chile. Apoyaron con su auspicio Arcos-Dos en Uno, Fundación Minera Los Pelambres y Fundación Telefónica.

El I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas, tuvo como principal objetivo promover un espacio de comunicación y debate en torno a los enfoques, modelos de implementación y resultados de las políticas públicas dirigidas hacia la niñez en Latinoamérica. Entre sus objetivos específicos, el Congreso buscó:

- Desarrollar un debate político-académico en torno a paradigmas, diseños, metodologías y experiencias exitosas de investigación e intervención en el ámbito de la niñez, desde distintos campos disciplinares y sobre su impacto en niños y niñas.
- Iniciar y/o potenciar el necesario diálogo entre los distintos actores involucrados en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dirigidas al bienestar integral de la niñez (académicos, profesionales y ejecutores de programas, tomadores de decisiones y los mismos niños, niñas y adolescentes).
- Contribuir al desarrollo de políticas públicas dirigidas a la niñez con perspectiva de derechos, visibilizando éxitos y fracasos.
- Contribuir al desarrollo de políticas públicas dirigidas a la niñez en sintonía con las transformaciones y particularidades socioculturales de la Región.

La alta participación de investigadoras e investigadores, profesionales, académicas y académicos de diversas universidades, centros académicos y organizaciones de la sociedad de América Latina, posibilitó que el I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas contribuyera de manera efectiva en la promoción de un debate reflexivo, constructivo y crítico sobre las modalidades predominantes de construir e implementar políticas y programas públicos dirigidos a niños y niñas de nuestro continente. Esperamos que el diálogo desarrollado durante el Congreso, y la presentación de estas Actas, constituyan un aporte adicional a los esfuerzos que despliegan distintos profesionales, investigadores y académicos por transformar las estructuras sociales, culturales, políticas e institucionales que impiden el pleno ejercicio de derechos de niños y niñas.

Como se destacó en el marco del trabajo desarrollado por los 21 Grupos de Trabajo y las más de mil ponencias recibidas, los asimétricos avances jurídicos e institucionales que presentan los países de la región no se traducen aún en cambios sociales y culturales sustantivos, que no solo reconozcan y protejan los derechos de niños y niñas, sino que garanticen y promuevan el ejercicio pleno de su ciudadanía. El diseño, implementación y evaluación de las políticas dirigidas a niños y niñas requiere la incorporación real y efectiva de esta nueva ciudadanía.

Como Consejo Ejecutivo del I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a las instituciones y autoridades académicas que apoyaron el desarrollo de esta iniciativa, a las organizaciones internacionales y de la sociedad civil que confiaron en este proyecto, y a todas y todos los colaboradores que anónimamente dispusieron su tiempo y energía para alcanzar los resultados que nos trazamos. En particular, agradecemos el trabajo y compromiso brindado por las y los Coordinadoras y Coordinadores de los Grupos de Trabajo. Sin su apoyo no hubiera sido posible organizar el diálogo que promovió este Congreso, como tampoco organizar la recepción de cada una de las ponencias que componen los tres tomos de las Actas del Congreso. Finalmente, queremos agradecer el apoyo y trabajo brindado a las y los integrantes del Comité Académico del Congreso.

**El Tomo I de las Actas del I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas. Balances, desafíos y compromisos para una nueva ciudadanía. Diálogos interdisciplinarios desde América Latina,** reúne las ponencias de tres Grupos de Trabajo, cuyas temáticas abordan la **diversidad sociocultural y formas de producción de subjetividades políticas en torno a la niñez.**

El Grupo de Trabajo 1: Derechos de los niños indígenas y políticas públicas, presenta diversos trabajos que analizan las vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas en Chile y Brasil, destacando la necesidad de avanzar hacia un efectivo reconocimiento de las particularidades de los pueblos indígenas, cuyas expresiones culturales se alejan de la visión hegemónica de la infancia. Niños y niñas indígenas tienen el derecho a ejercer de modo efectivo su identidad cultural, tal como lo consagra la convención. Conceptos clave: pueblos indígenas, violencia institucionalizada, discriminación, identidad, participación

El Grupo de Trabajo 9: Ciudadanía y diversidad sociocultural. Desafíos para la construcción de políticas públicas dirigidas a la niñez en Latinoamérica, presentó trabajos provenientes de diferentes países y disciplinas, cuyo propósito es problematizar el modo en que la diversidad sociocultural, característica de la niñez Latinoamericana, complejiza la noción de ciudadanía, tanto desde un punto de vista conceptual como desde los desafíos que impone a la construcción de políticas públicas. En el marco de este Grupo de Trabajo se abordaron tres grandes ejes: la noción de ciudadanía, la diversidad sociocultural y las concepciones, prácticas y experiencias concretas de y sobre la niñez que se producen en la intersección entre ciudadanía y diversidad sociocultural. Conceptos clave: niñez, diversidad, ciudadanía, cultura.

El Grupo de Trabajo 12: Niñez Latinoamericana: lecturas, tendencias, contra-tendencias y realidades socioculturales, políticas públicas y derechos, presenta intervenciones de diferentes países y de diversas disciplinas, promoviendo una reflexión crítica sobre las políticas públicas que afectan a la niñez. Los trabajos reunidos en este Grupo abordan los cuatro derechos bases que establece la Convención de los Derechos del Niño. Conceptos clave: niñez, políticas, derechos y realidades socioculturales, producción de información y conocimiento, incidencia en política.

### **Consejo Ejecutivo**

I Congreso Latinoamericano sobre Niñez y Políticas Públicas  
Balances, desafíos y compromisos para una nueva ciudadanía  
Diálogos interdisciplinarios desde América Latina

Santiago de Chile, mayo de 2015



Grupo de Trabajo

# Derechos de los niños indígenas y políticas públicas



# We Newen Ka Weche Kintün. Una Nueva Fuerza y Una Joven Mirada

Liliana Báez y Cecilia Marín

Como citar:

Báez, Liliana; Marín, Cecilia (2014) We Newen Ka Weche Kintün. Una Nueva Fuerza y Una Joven Mirada. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

La experiencia de participación infantojuvenil<sup>1</sup>, en la comuna de Alto Biobío, se ha centrado en impulsar un movimiento de adolescentes y jóvenes que puedan desarrollar acciones en pro del bienestar de sí mismos, de sus pares y demás niños y niñas, desde una perspectiva del Kúme Mongüen<sup>2</sup>.

Se reconoce la fortaleza inherente de la comunidad pewenche. Sus familias, los ancianos, los líderes comunitarios, la memoria colectiva, la espiritualidad, la identidad cultural y dinámica relacional, reconociendo la cosmovisión pewenche y las relaciones interculturales del Wall Mapu Alto Biobío<sup>3</sup>, siendo un trabajo de acción comunitaria que se ha ido consolidando significativamente. De ser un espacio de encuentro mutuo, en sus inicios, se ha transformado en un espacio de desarrollo personal, de formación de liderazgo y de empoderamiento. Hoy en día, participan alrededor de 65 jóvenes y adolescentes, representando dos agrupaciones denominadas We Newen (*Nueva Fuerza*) y Weche Kintün (*Nueva Mirada*).

**Palabras claves:** participación social, liderazgo, empoderamiento, fortalecimiento cultural, políticas públicas.

## Contextualización territorial

Alto Biobío es una comuna cuyo territorio formaba parte de la comuna de Santa Bárbara. Fue fundada el 21 de Julio de 2004, con el propósito de dar cuenta de la especificidad cultural, económica y productiva de un territorio poblado mayoritariamente por comunidades pertenecientes al pueblo pewenche. Su creación responde a un compromiso asumido por el Gobierno de Chile ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A, en el marco de las negociaciones entre ENDESA y las comunidades pewenches para viabilizar la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco (Municipalidad de Alto Biobío, 2006).

El territorio tiene una superficie de 2.098 km<sup>2</sup>, abarcando el 13 % de la superficie total de la provincia del Biobío y se delimita a partir la confluencia del río Biobío con el río Queuco, este último es el límite natural de la comuna por la parte Norte y Oeste, que la divide en Antuco por el Norte, Santa Bárbara y Quilaco por el Oeste. Por el lado Sur, encuentra su límite en la provincia de Malleco correspondiente a la región de La Araucanía, y por último en el lado Este limita con la República Argentina.

La comuna cuenta con trece localidades, de las cuales doce se componen en su mayoría por población Pewenche. Cajón del río Queuco: Pitril, Cauñicu, Malla Malla, Trapa Trapa y Butalelbún. Por el cajón del río Biobío: El Avellano, Los Guindos, Quepuca Ralco, Ralco Lepoy, El Barco y Guallaly. En la confluencia de ambos ríos se encuentra Callaqui. Por último la localidad con más presencia de población no Pewenche es la Villa Ralco, que en la actualidad se considera el núcleo urbano de la comuna y de emplazamiento de servicios tanto públicos como privados.

Los indicadores poblacionales del Censo (2012)<sup>4</sup>, indican para la comuna una población de 6.257 habitantes, de los cuales 3.227 son varones y 3.030 mujeres. De ellos la población infantojuvenil, desde 0- 18 años, corresponde a 2689 personas.

Los indicadores de pobreza para la comuna, arrojan un 49,1% de su población en condición de pobreza (CASEN,

1 El objetivo de este documento es contribuir a la discusión a través de los aprendizajes de la experiencia de participación Infantojuvenil desarrollada por las Agrupaciones de Jóvenes We Newen y Weche Kintün en Alto Biobío. Metodológicamente responde a un documento vivencial.

2 Desde la cosmovisión pewenche el Kúme Mongüen está relacionado con el buen vivir, tanto en el ámbito individual y espiritual, como en el bienestar común.

3 Wall Mapu, comprendido como el territorio pewenche de Alto Biobío.

4 Base de datos Municipalidad de Alto Biobío.

2009); situación que puede ser asociada a múltiples causas como la relación generada históricamente por el Estado chileno, generando el empobrecimiento del pueblo pewenche, la discriminación, el aislamiento geográfico y la falta de oportunidades de desarrollo.

La tradición pewenche es de tipo comunitaria, lo que se refleja en la propiedad comunitaria y plurifamiliar de las tierras de pastoreo de las invernadas, y de recolección y pastoreo en las veranadas.

Esta tradición de propiedad traduce y sostiene la vinculación muy estrecha de parentesco y comunidad, que ha sido, históricamente y en términos étnicos, culturales y económicos. La base de la permanencia e identidad de los pewenche como pueblo diferenciado, en un hábitat que por su topografía, altura, clima y aislamiento resulta muy riguroso durante gran parte del año (Sanhueza & Vargas, 2009)

### **Contexto territorial para la participación infantojuvenil**

Alto Biobío históricamente se ha caracterizado por implementar acciones de participación infantojuvenil comunitario de carácter aislado, de baja envergadura y que han respondido a una práctica contingente a ciertos eventos, vinculados a la recreación principalmente, observándose la ausencia de espacios comunitarios y/o públicos que promuevan el desarrollo sostenido de niños, niñas y jóvenes. Siendo este un segmento de la sociedad invisibilizado en el mundo adulto y tradicional como actores sociales relevantes y como sujetos de derechos que pueden aportar con opinión y con acciones que impacten positivamente en el desarrollo equilibrado de la comunidad.

En el ámbito de la participación juvenil, como espacio específico sólo se contaba con la experiencia desarrollada en el Liceo Intercultural Ralco, la que era facilitada por el Centro de Salud Familiar, denominada Parlamento Juvenil Indígena, instancia que permaneció por tres años y que se enfocaba en fortalecer la identidad cultural y el diálogo entre los jóvenes para detectar sus necesidades específicas como jóvenes pewenche.

En un diagnóstico de Infancia realizado por World Vision (2011), y cuyos datos fueron proporcionados por líderes comunitarios, instituciones públicas/privadas, niños, niñas y jóvenes de comunidades, se observan algunas condiciones que caracterizan el escenario para la participación infantojuvenil, reflejado en que esta es poco estimulada desde la institucionalidad e invisibilizada dentro de la agenda del desarrollo social, existiendo predominancia de prácticas asistencialistas, que por sí solas son consideradas una amenaza para la participación y el empoderamiento de la población. A ello se suma la desarticulación de actores locales que funcionan aislados, pero que a su vez expresan la necesidad de un trabajo en red; el adultocentrismo<sup>5</sup>, donde niños y jóvenes se sienten discriminados al momento de dar opiniones y tomar decisiones ante situaciones que les involucren y la escasez de infraestructura y espacios de desarrollo para la participación de niños, niñas y jóvenes. Como oportunidades se visualizaron las organizaciones privadas y académicas que gestan iniciativas de participación innovadoras y que promueven habilidades en la población infantojuvenil, por ejemplo, campamentos en sectores de veranadas, encuentros recreativos intergeneracionales y comunitarios (World Vision Chile, 2011).

De parte de las autoridades tradicionales se percibe una visión negativa como respuesta a los procesos de asimilación cultural desencadenados por los efectos de la globalización que impactan los espacios identitarios, culturales y locales, observado en pautas conductuales de niños, niñas y jóvenes que expresan un desapego a la cultura e incluso una negación a elementos propios y culturalmente relevantes, como son la lengua, las ceremonias tradicionales y la transmisión oral del kimün pewenche<sup>6</sup>.

Si bien las personas participantes de este diagnóstico realizado en el año 2011 definen la participación considerando a niños, niñas y jóvenes como sujetos activos en el proceso, esta visión se contrasta con la percepción del estado de la participación a nivel comunal, que ha sido considerada mayoritariamente como deficitaria y poco estimulada, donde los temas de niñez no son vistos como una prioridad al momento de establecer las agendas del desarrollo local, además de la ausencia de formación e información acerca de las necesidades particulares para la niñez y juventud<sup>7</sup>.

---

5 Relaciones de poder centrado en el adulto/a, en relación a los niños y niñas.

6 Conocimiento y sabiduría propia del pueblo pewenche.

7 Esta observación es congruente con el estado de la participación infantojuvenil en Chile, la cual es poco estimulada desde el diseño e implementación de las políticas públicas, careciendo de una articulación intersectorial eficiente y un plan de desarrollo humano integral para niños, niñas y jóvenes.

## Historia de la organización We Newen y Weche Kintun

Desde el año 2005 World Vision, en colaboración con otras instituciones educativas, comunitarias y religiosas, ha desarrollado una estrategia comunitaria de información y sensibilización sobre los derechos infantojuveniles, logrando avanzar en la toma de conciencia sobre la protección infantil y la centralidad en la niñez, como sujetos de derechos. En forma paralela, en el año 2010 surge la oportunidad de postular a fondos provenientes de la Iglesia Católica que fueron orientados en gestar un proceso de formación con jóvenes de comunidades pewenche, que era liderado por la Parroquia Nuestra Señora de Guadalupe de Ralco en colaboración con World Vision, permitiendo las condiciones financieras, de logística e infraestructura, una plataforma para que se puedan generar espacios de encuentro, reflexión y capacitación social, que derivó en la motivación de los jóvenes por autoconvocarse, para más tarde conformar las agrupación de jóvenes We Newen y Weche Kintün. En su génesis el grupo fue integrado por 12 personas, en su mayoría pewenche de diferentes comunidades, para quienes era motivador crear vínculos de amistad entre jóvenes provenientes de diferentes comunidades, profundizar los conocimientos culturales y generar acciones que permitan impactar positivamente en la calidad de vida del territorio, teniendo como perspectiva una necesidad de cambio frente a un desequilibrio sentido en las comunidades como ha sido el consumo problemático de alcohol.

Junto con el proceso de consolidación y maduración de las agrupaciones y los aprendizajes generados para la gestión de recursos, se vinculan al proceso instituciones gubernamentales, que canalizados a través del financiamiento de proyectos, aportan al fortalecimiento de competencias organizacionales, culturales y deportivas que contribuyen a la promoción de la salud. Es así como en el año 2011, mediante un proyecto postulado y financiado por el Servicio de Salud Biobío, que intencionaba el empoderamiento y el fortalecimiento cultural para una buena vida, los jóvenes fueron sumando integrantes, capacidades y una visión más territorial. En esta etapa participan alrededor de 30 jóvenes que aprenden a trabajar como organización y que materializan su motivación en la formalización legal de las agrupaciones We Newen y Weche Kintun. Producto de esta misma energía, surgen otras organizaciones tal como el Club Deportivo “Unión Juvenil” al cual se suman varios integrantes con mucho entusiasmo.

El componente individual, también es relevante, dado que asumen líderes con compromiso, sensibilidad social y perseverancia, donde la diversidad de capacidades enriquece a la organización. Se suman jóvenes talentos en la música y en el deporte, jóvenes con amplio sentido social, manejo de las tecnologías y medios de comunicación. Lo anterior permite una amplia difusión de las organizaciones por medio de dos radios comunitarias, así también por las redes sociales. Esto no sólo repercute en el interés de más jóvenes sino también en la población de Alto Biobío, que visualiza una juventud activa y con muchas potencialidades.

Como objetivo movilizador de acciones comunitarias se asume principalmente la prevención del consumo del alcohol y promoción de estilos de vida saludable donde se integran como componentes conductores el enfoque cultural pewenche, la espiritualidad, el deporte, el arte y la acción social. Se reconocen las dinámicas relacionales y territoriales, legitimando las autoridades tradicionales y el conocimiento ancestral, conocimiento que poco a poco ha sido sistematizado, dialogado y compartido entre pares.

Poco a poco se comienza a reflexionar sobre la necesidad de articularse con otros y extenderse en el Wall Mapu Alto Biobío, motivando la participación de jóvenes de la ribera del río Biobío. Para ello surgen procesos de validación en el entorno cercano, con las propias familias de los jóvenes, los Longkos<sup>8</sup> y líderes comunitarios, donde el diálogo y la conversación toman protagonismo para pactar ideas, construir acuerdos y validar la estrategia de participación juvenil como acción movilizadora. El trabajo se comienza a visibilizar en la red institucional como organizaciones juveniles con capacidad de gestión y que obtienen resultados.

Durante estos tres años de trabajo los grupos We Newen y Weche Kintun se han articulado como un solo movimiento de participación y acción social territorial, que han realizado innumerables acciones, en las cuales destacan las actividades de solidaridad con familias vulnerables, proyectos de revitalización cultural, encuentros deportivos inter-comunidades, programas de educación radial, actividades de recreación infantil con niños y niñas de escuelas, aprendizaje de la lengua chedungun<sup>9</sup>, escuela de invierno, giras educativas, entre otros; las cuales han podido ser realizadas a través de la gestión de proyectos y financiamiento público y privado.

---

8 Desde la organización pewenche, longko se refiere a la cabeza o gran líder de la comunidad.

9 Chedungun, el hablar de la gente. Lengua propia del pueblo pewenche.

Durante estos años también se destacan logros individuales, como es el de la integrante Yoisa Pérez, quien fue premiada a través de Scotiabank con el premio internacional para jóvenes voluntarios Iluminando el Mañana. Así también se destaca la creación artístico musical de Felipe Purrán, quien compone canciones en chedungun y revitaliza la lengua a través de canciones musicales de carácter lúdico.

Actualmente participan alrededor de 65 jóvenes de seis comunidades, siendo clave destacar que a través de estos años se ha incrementado la complejidad de las acciones realizadas, de ser un espacio de encuentro y amistad, hoy en día los integrantes de las agrupaciones buscan incidir en la sociedad, en la reflexión y el pensamiento, coordinando foros comunales que surgen de su motivación intrínseca, en temas como la prevención del consumo de alcohol y drogas, medio ambiente y privatización de semillas orgánicas, entre otros.

Las agrupaciones We Newen y Weche Kintun, son agrupaciones que han permitido abrir espacios públicos de incidencia en jóvenes y que en su transitar se han conformado como organizaciones comunitarias que se articulan y generan procesos comunitarios desde abajo, desde la opinión y las motivaciones de sus participantes, que derivan en la concertación de actividades diversas donde cada cual asume responsabilidades de gestión, con equipos motores motivados y empoderados que respaldan las decisiones de la mayoría. Ambas son organizaciones movidas por el compromiso afectivo y la responsabilidad social, que buscan espacios para hacerse escuchar y plantear sus opiniones en la sociedad y que demandan los apoyos institucionales para los fines de su interés, teniendo como ejes conductores los vínculos de amistad, la solidaridad y la contribución social en lo que respecta al desarrollo de la infancia, la juventud y la defensa del territorio.

Durante este transitar ambas organizaciones han podido articular a su estrategia actores institucionales que van apoyando con recursos financieros y humanos. Es así que desde el año 2011, se suman al acompañamiento realizado por World Vision y la Parroquia Nuestra Señora de Guadalupe, instancias como el Servicio Evangélico para el Desarrollo (SEPADE) Servicio de Salud y la Municipalidad de Alto Biobío, y posteriormente en el año 2013, la Biblioteca Pública de Alto Biobío.

Si bien es cierto el proceso de participación generalmente ha sido sostenido en el tiempo, también se reconocen fluctuaciones sujetas a procesos organizacionales, como son por ejemplo los cambios de liderazgos, considerados fundamentales para movilizar a los integrantes de la agrupación, manteniendo viva la motivación en el hacer.

### **Participación infantojuvenil, relaciones interculturales y acción comunitaria para el desarrollo local. Observaciones y aprendizajes de la experiencia**

No podemos entender el desarrollo de un territorio si no contamos con la participación activa de una comunidad. La participación es un eje importante para potenciar el desarrollo local - regional y para la generación de una nueva ciudadanía. Esto significa ante todo *“una construcción social, un aprendizaje de interacción con lo colectivo basado en códigos y valores democráticos de solidaridad y comunidad”* (Castro, 2000). Participar es tomar parte y responsabilidad en los procesos donde estamos implicados y busca que la comunidad intervenga en las diferentes etapas del desarrollo. A través de la participación es posible la construcción de territorialidades más democráticas, con la finalidad de mejorar la gestión. Siendo coherentes con la Convención de los Derechos de la Infancia, la participación de niños, niñas y jóvenes deben materializarse en los espacios donde ellos se desarrollan en su sentido individual y colectivo, comprendiendo las diferentes políticas públicas que les atañe. Por condiciones histórico político el pueblo Pewenche ha estado excluido de la participación activa en la construcción de procesos de desarrollo y de incidencia en el quehacer local, con políticas formuladas linealmente desde la Institucionalidad hacia el territorio y su gente, con énfasis en políticas asistencialistas. Esto supone una asimetría permanente en las relaciones de poder, entre el Estado y el Pueblo Pewenche, quien ha implementado cuerpos legales que tienden a la homogenización cultural, desconfirmado la identidad étnica, buscando su asimilación en desmedro de su reconocimiento. Si esto lo transmutamos a la juventud, la asimetría de poder es aún más profunda, por la cultura adultocéntrica que vivimos como sociedad. Desde esta perspectiva quienes acompañan procesos de acción comunitaria, no pueden pensar en el desarrollo sin considerar la identidad local y el reconocimiento de un sistema sociocultural que determina y caracteriza las relaciones humanas, donde interactúan conocimientos asociados al mundo natural y sobrenatural y formas particulares de organización y estructuras.

Los principios de la acción comunitaria, que han guiado el acompañamiento de esta experiencia han favorecido el empoderamiento y autogestión de las organizaciones, siendo dos cuestiones fundamentales, una de ellas es trabajar con los jóvenes y la otra, hacer que ellos sean los protagonistas en la conducción de sus motivaciones.

Richard Gomá (2008) plantea, “la acción comunitaria adquiere sentido cuando se desarrolla a partir de un colectivo humano que comparte un espacio y una conciencia de pertenencia, que genera procesos de vinculación y apoyo mutuo y que activa voluntades de protagonismo en la mejora de su propia realidad” (Berroeta & Zambrano, 2012). Para ello se observan aprendizajes de esta experiencia, evidenciando elementos indiscutibles que han enriquecido el proceso, entre ellos, la amistad y el componente afectivo que contribuye a la vinculación de los miembros y al sentido de pertenencia, generando redes internas sólidas y cohesión grupal, tal como reconoce uno de sus integrantes: “el grupo es como una familia, se han abierto nuevos lazos de amistad, que es muy importante...en mi caso, el año pasado me encerré demasiado y comencé a dejar a un lado mis amistades, ahora que volví con los chiquillos, me gusta porque puedo tener conversaciones de mi edad, me ha ayudado a crecer y a madurar” (Jose Huechecal. A.J. Weche Kintün).

Otro elemento que fortalece el sentido de pertenencia es sentirse parte de una misma identidad cultural, pertenecientes a un mismo territorio y afectados por problemáticas muy similares asociadas a la conectividad espacial, el sistema educativo formal, la discriminación social, la carencia de espacios de opinión orientada a los jóvenes, entre otros ámbitos, situaciones reflexionadas que han invitado al reconocimiento mutuo, a la valoración cultural y al sentido de responsabilidad, “He aprendido a valorar mi cultura, valorar más en ayudar a mi gente...antes no pensaba mucho en eso, me di cuenta que mi comunidad necesita harta ayuda, como orientación y guiarlos” (Felipe Purran. A. J. Weche Kintün).

Cuando nos referimos al protagonismo en la acción comunitaria, también se hace alusión a la movilización, la actuación. Para ello, la promoción y el entrenamiento de competencias organizacionales han contribuido a la distribución de responsabilidades y a las capacidades de gestión, donde las tareas son asumidas por diferentes representantes, quienes en el hacer planifican, evalúan, se empoderan de sus roles y fortalecen capacidades: “Como grupo aprendimos a trabajar en equipo, al principio nos costaba asumir una responsabilidad. A mí me tocaba hacer muchas cosas, después los chiquillos comenzaron a asumir otros roles, igual que Felipe sostenía mucho a la comunidad, pero con el tiempo se aprendió a tomar responsabilidad y a trabajar como grupo. También para decidir, cómo consultar, cómo planificar, con las distintas capacitaciones, con World Vision, SEPADE, Instituciones públicas. Así hemos aprendido a estructurar el quehacer, hacer pequeños diagnósticos, planificaciones que cumplíamos, con el grupo aprendimos que lo importante es aprender, tener una actitud abierta, evaluamos todo lo que hacemos, siempre nos preguntamos, todos opinan, desde el más chico al más grande” (Cecilia Marín. A.J. We Newen).

Un aprendizaje importante que es valorado por los participantes de esta experiencia, es su carácter de grupo abierto, donde pueden integrarse y participar jóvenes en actividades que son de su interés, pueden entrar y salir, participar o abstenerse de algunas acciones, no existen estructuras rígidas, lo cual es muy cómodo para sus participantes, cuya motivación se mantiene activa, considerando la complejidad territorial, en cuanto a la conectividad y el déficit de medios de transporte.

Otro elemento relevante de la experiencia es la vinculación de jóvenes de diferentes comunidades, lo cual favorece el capital social comunitario de puente, fortaleciendo los vínculos de confianza y cooperación, considerando que habitualmente las costumbres y tradiciones se encuentran vivenciadas dentro de espacios territoriales autónomos, donde cada lob o comunidad tiene elementos particulares, constituido en gran parte por núcleos familiares, donde se recrea la cultura y los estilos de vida comunitarios, caracterizados por su organización y sus vivencias asociadas a las actividades económicas y espirituales.

En lo que respecta a su forma de organización y la relación con las políticas públicas, se percibe como oportunidades la canalización de recursos a través de fondos concursables, pero se observa la carencia de prácticas sistemáticas de acompañamiento que fomenten la participación efectiva de los jóvenes y la comunidad: “las políticas públicas abren espacios de participación a través de los fondos concursables, pero no responden a un proceso de trabajo y acompañamiento para el desarrollo de jóvenes, esto es subsidiar la participación” (José Huechecal, A.J. Weche Kintün).

A partir de su experiencia, los jóvenes opinan que las políticas públicas no abren espacios de participación efectiva, donde puedan ser parte de la toma de decisiones y proponer acciones que propendan a su desarrollo con una perspectiva de sustentabilidad: “como jóvenes tenemos poca participación en las políticas públicas, la voz de los jóvenes aun no está siendo escuchada, quizás por descuido de los jóvenes, no hay una política que esté enfocada en participación juvenil...ahora le llaman participación a dar una opinión pero eso no es, para mí eso

no es participación” (José Huechecal. A.J Weche Kintün), “Participar es estar presente en la toma de decisiones ... nosotros aunque pataliemos como jóvenes, al final la decisión no la tomamos nosotros, finalmente la decisión la toman los adultos y no se ve que se pueda ...aun no se han dado cuenta del legado que están dejando...nosotros podemos tomar decisiones para el futuro, los mayores a veces no ven las consecuencias y los que vamos a sufrir somos nosotros, por ejemplo, en lo ambiental (represas), es lo que más nos ataca en Alto Biobío, otras cosas no son tan dañinas” (Felipe Purrán. A.J. Weche Kintün).

La acción comunitaria de los jóvenes de ambas agrupaciones, están abriendo espacios de participación en la agenda del desarrollo comunal y buscando nuevas formas de hacer las cosas, tal como mencionan: “como grupo estamos diseñando otra forma de hacer políticas, desde las bases estamos desarrollando cosas...cómo hacer prevención de alcoholismo, fortalecer la cultura, cómo generar espacios de comunicación...un estilo de trabajo más horizontal, desde abajo. Igual nos sumamos a las actividades de reunión, aunque no nos inviten, nosotros nos convocamos, nos auto invitamos hasta que nos colamos, en los temas que son de todos” (Cecilia Marín. A.J. We Newen). Esta perspectiva demuestra el interés participativo y ciudadano de querer aportar a procesos de desarrollo local, transversalizando diversas políticas que son de interés de ambas agrupaciones de jóvenes, quienes demandan mecanismos de participación y opinión en la agenda pública, poniendo en valor la articulación de actores locales, visibilizando a la sociedad civil, como base de sustentación para el desarrollo local, denotando que se requiere profundizar los mecanismos participativos entre el Estado y quienes vivimos en este territorio, considerando a la sociedad en todas sus dimensiones.

### **Reflexiones finales**

La experiencia de participación infantojuvenil en Alto Biobío, evidencia la motivación y determinación de las agrupaciones juveniles por hacerlo posible, sus capacidades de auto gestión, empoderamiento e incidencia social, impactan en los espacios comunitarios con diversas acciones, que contribuyen a una sociedad más justa desde la perspectiva del buen vivir y el respeto a los pueblos originarios.

La maduración de ambas agrupaciones We Newen y Weche Kintün, han permitido incrementar la complejidad de sus acciones, desarrollando capacidades asociadas a la organización, fortalecimiento de liderazgos, fortalecimiento de las relaciones humanas intercomunidades y la movilización de alianzas público y privadas.

La interfaz entre las organizaciones juveniles y la institucionalidad que ha acompañado de manera más cercana la experiencia, se ha caracterizado por poner el énfasis en las fortalezas de las personas con una perspectiva de horizontalidad, superando la visión tradicional de “expertos” y rescatando una visión de cooperación mutua.

Como señalan los integrantes de la organización, existe el interés de aportar a la construcción de comunidades valoradas en su diversidad cultural y de aportar al desarrollo local, demandando espacios de participación, protagonismo y opinión en la agenda pública. Sin embargo, se siente la exclusión en los dispositivos dispuestos para el diseño e implementación de muchas políticas que son formuladas para el territorio pewenche. Desde una perspectiva del desarrollo humano territorial, las políticas orientadas a los niños, niñas y jóvenes deberían operar sobre el fortalecimiento de lo intersectorial a través de una política integral y contextualizadas a las dinámicas territoriales y culturales priorizando el plano local, donde la participación efectiva juega un pilar fundamental en el diseño, implementación y evaluación, para su pertinente contextualización territorial y la construcción de sociedades democráticas.

### **Bibliografía**

Berroeta, H., & Zambrano, A. (2012). *Teoría y Práctica de la Acción Comunitaria*.

CASEN. (2009). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*. Ministerio de Desarrollo Social.

Castro, B. (2000). La Construcción de la Participación Ciudadana. En B. Castro, *Desarrollo Local y Regional Endógeno, desde la Participación Ciudadana*.

Municipalidad de Alto Biobío. (2006). *Plan de Desarrollo Comunal*. Alto Biobío.

Sanhueza, L., & Vargas, C. (2009). *Estudio diagnóstico en torno a la situación de maltrato a niños y niñas en el Alto Biobío*. Alto Biobío: Universidad Católica de Temuco, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas, Escuela

## Estándares Internacionales aplicables en la justicia juvenil de los adolescentes indígenas

Luis Jiménez

---

Como citar:

Jiménez, Luis (2014) Estándares Internacionales aplicables en la justicia juvenil de los adolescentes indígenas. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

**Resumen<sup>10</sup>:** En relación al derecho penal aplicado a personas menores de 18 años la Convención de los Derechos del Niño (CDN), y el resto de la normativa contemporánea del derecho internacional de derechos humanos, abandonan la doctrina de la irregularidad del menor y adoptan la de protección integral sustentada en el modelo de la responsabilidad del acto, lo que ha significado un plus frente a la persecución penal, además de los derechos generales aplicables a todos los seres humanos. Sin embargo, la aplicación de este modelo a los niños, y en especial a los niños indígenas, está siendo revisada en la comunidad internacional debido al fracaso del uso exclusivo del derecho penal estatal para prevenir y rehabilitar al joven infractor indígena, con acento en contextos de extrema vulnerabilidad social. El cambio de paradigma aún no ha delineado las formas culturalmente adecuadas para la intervención respecto a los adolescentes indígenas, para contribuir a ello primero revisaremos el derecho a la identidad cultural de los niños, niñas y adolescentes, ya reconocido en la CDN, y cómo ha ido evolucionando para reconocer el derecho a la justicia intercultural; y luego revisaremos dos de los principios más importantes en el juzgamiento penal adolescente en su concepción tradicional y un intento de interpretación intercultural.

**Palabras claves:** Justicia juvenil indígena, justicia indígena, derechos del niño, derecho a la identidad

### Introducción

Esta ponencia forma parte de un proyecto más amplio llevado a cabo por la Fundación ANIDE con el apoyo financiero de la Unión Europea. El proyecto se titula “Estudio de la aplicación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente y la Ley Anti-Terrorista a niñas, niños y adolescentes Mapuche en el contexto del conflicto entre su pueblo y el Estado de Chile por la recuperación de tierras ancestrales” y tiene como objetivos incidir en el debate público y en el político-jurídico para la modificación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA) y la Ley que sanciona conductas terroristas (LCT), a fin de adecuarlas a los estándares internacionales.

El objetivo de esta presentación es identificar los principales estándares internacionales de derechos humanos y de derecho comparado en el juzgamiento de niños, niñas y adolescentes indígenas. Debido al tiempo nos concentraremos en lo que puede decirse de dos de los más señeros principios en justicia juvenil: la excepcionalidad de la justicia juvenil y su especialización; para finalizar comentaremos un principio que ha ido ganado terreno últimamente, como es el derecho a la identidad cultural y su consecuencia: el derecho al propio derecho.

La Convención de los Derechos del Niño (CDN) y el resto de la normativa contemporánea del derecho internacional de derechos humanos abandonan la doctrina de la irregularidad del menor y adoptan la doctrina de la protección integral. Se reconoce a los niños como sujetos plenos de derechos y no como meros objetos de protección. En materia penal, dicha doctrina ha sustentado al modelo llamado “de responsabilidad del acto”. En términos simples el modelo sostiene que en tanto los niños son sujetos de derechos, también son responsables de sus actos y, por tanto, pueden derivarse consecuencias penales. Pero la responsabilidad de los niños infractores es atenuada en comparación a la de los adultos. Las razones que se suelen aducir son, por una parte y en razón de su edad: que su autonomía está en desarrollo y por ende no comprenden del mismo modo que los adultos la norma penal; por la otra, que el impacto de la pena en el desarrollo de su personalidad es mucho más intensa que en el mayor de edad. Algunos autores agregan una tercera razón: una mayor tolerancia social puesto que se entiende

---

<sup>10</sup> El contenido de esta publicación es de responsabilidad exclusiva de Fundación ANIDE y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

que la adolescencia es un “período de entrenamiento” para modelar su conducta a los consensos sociales de la vida adulta. Como sea, estas razones justifican un plus de derechos frente a la persecución penal, además de los derechos generales aplicables a todos los seres humanos.

Ahora bien, la aplicación del modelo de la responsabilidad a los niños, y en especial a los niños indígenas, está siendo revisada en la comunidad internacional. Algunas razones para ello son:

1. La constatación del fracaso del uso exclusivo del derecho penal estatal para prevenir y rehabilitar al joven infractor indígena.
2. La persistencia de factores de riesgos y problemas sociales que afectan a los jóvenes indígenas, tales como antecedentes de desventaja económica, el prejuicio racial y la alienación cultural, mayores niveles de pobreza y salud, altas tasas de desempleo, falta de educación culturalmente adecuada y altas tasas de ausentismo escolar, falta de participación de las comunidades indígenas en los programas preventivos y de resocialización y en la ejecución de penas alternativas, etc.; lo que habla de un grupo particularmente vulnerable al contacto con el sistema penal
3. La creciente aceptación de modelos de justicia restaurativa en materia de derecho penal juvenil (en general, países del common law: Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Canadá y Estados Unidos) y el reconocimiento de las jurisdicciones indígenas (en general, en América Latina: Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, entre otros).

Debido a estos factores, el cambio de paradigma en el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal que supuso, entre otros instrumentos, la Convención de los Derechos del Niño, aún no ha delineado las formas culturalmente adecuadas para la intervención respecto a los adolescentes indígenas. Para contribuir a ello primero revisaremos el derecho a la identidad cultural de los niños ya reconocido en la CDN y cómo ha ido evolucionando para reconocer el derecho a la justicia intercultural; luego, los dos de los principios más importantes en el juzgamiento penal adolescente en su concepción tradicional y un intento de interpretación intercultural.

### **El derecho a la identidad y la justicia juvenil intercultural**

El artículo 8 de la CDN se refiere al derecho a la identidad: Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

A su vez, el artículo 30 de la CDN -que a su vez es una aplicación concreta en este campo del artículo 27 de Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- reconoce el derecho de las personas integrantes de minorías culturales, lingüísticas, religiosas o de pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias prácticas culturales: En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Por tanto, en virtud de los dos artículos, por identidad no sólo debe entenderse la individualización, origen, filiación o pertenencia familiar del niño, sino también la pertenencia del niño a colectivos culturales, grupos sociales y religiosos, minorías y pueblos indígenas y el derecho a vivir de acuerdo a las prácticas culturales y sociales de dichos colectivos.

No obstante, un enfoque basado exclusivamente en derechos individuales –que es el que precisamente está detrás del artículo 30 de la CDN y es como se ha trabajado hasta ahora para proteger a los niños indígenas- no ha sido suficiente. La exigencia de respetar la cultura e identidad de los niños indígenas implica, por supuesto, reconocer que los indígenas tienen una relación particular con su comunidad y que debe ser protegido. Los niños indígenas no gozarán plenamente de sus derechos a menos que vivan en comunidades sanas, fuertes, con derecho a la autonomía y autodeterminación, a las tierras, territorios y recursos naturales, y otros derechos colectivos. Después de todo, es dentro del seno de su comunidad donde los niños indígenas se protegerán mejor de la violencia y el abuso, donde se les proporcionará los recursos necesarios para su salud y supervivencia, la educación y capacitación para prosperar tanto dentro de su comunidad como dentro de la sociedad en general, y que les da significado espiritual a sus vidas.

Por otra parte, los niños indígenas enfrentan discriminaciones y desventajas sistemáticas y estructurales en diversos ámbitos, explicados en gran parte en el contexto de la pérdida de tierras, el acoso a su identidad cultural y la degradación generalizada de los recursos que los pueblos indígenas están experimentando. Parafraseando el Informe del Subgrupo de la ONU sobre Poblaciones de Niños y Jóvenes Indígenas del 2006, “los derechos de los niños indígenas están severamente marginados; sus derechos son rutinariamente violados, no implementados e ignorados a un grado no experimentados por otros niños”. Es decir, a la vulnerabilidad de la infancia y adolescencia se suma las particulares condiciones de vulnerabilidad y afectación de los derechos humanos que sufren los pueblos indígenas y sus miembros.

Por todas las razones anteriores, es necesario reconocer que los niños indígenas requieren de una protección especial de sus derechos y para ello debe haber una relación de interdependencia, un vínculo sistémico entre ambos marcos de derechos. El respeto al interés superior del niño indígena exige la satisfacción del derecho colectivo indígena y no solo de sus derechos individuales.

Uno de los derechos colectivos que es de particular importancia tratándose de niños indígenas en conflicto con la ley penal: el derecho a los sistemas normativos propios, el derecho al propio derecho. Por citar los instrumentos internacionales, dice el artículo 9 del Convenio 169 de la OIT: En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

La Declaración de las Naciones Unidas dice en el art. 34: Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

A ello se suma que los mecanismos de justicia indígena, por su pertinencia cultural, su disponibilidad y su proximidad, están siendo muy valorados puesto que suelen ser más accesibles que los sistemas oficiales de los Estados. Pero el rasgo que ha llamado la atención es su naturaleza restaurativa, en contraposición a la retribución propia de los sistemas penales occidentales. Así lo ha manifestado el Comité de los Derechos del Niño.

La justicia restaurativa ha sido conceptualizada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas a través del escrito “Principios Básicos sobre el uso de programas de justicia restaurativa en materia criminal” (2002) como: “cualquier programa que usa procesos restaurativos y busca lograr resultados restaurativos”. Por procesos restaurativos entiende “cualquier proceso en el cual la víctima y el ofensor, y cuando es apropiado otras personas o miembros de sus comunidades afectados por el delito, participan juntos activamente en la resolución de los problemas generados por el delito cometido, generalmente con la ayuda de un facilitador” (CESNU, 2002), tales como la mediación víctima-ofensor, los círculos de sentencia (modelo australiano) o las conferencias o reuniones restaurativas (modelo neozelandés). Por su parte, los resultados restaurativos consisten en los acuerdos logrados como resultado de un proceso restaurativo “encaminados a atender las necesidades y las responsabilidades individuales y colectivas de las partes, y a lograr la reintegración de la víctima y del delincuente” (CESNU, 2002), tales como la restitución o servicio a la comunidad. Pueden tener diversas características dependiendo de la etapa del procedimiento en la cual tienen lugar (por ejemplo, si se emplean como alternativas al proceso o ‘diversión’, antes de la sentencia, post-sentencia, etc.), el tipo de ofensores y ofensas que pueden ser susceptibles de acceder a un programa restaurativo (jóvenes, adultos, delitos menores, delitos graves, etc.), o bien el modelo de programa implementado (mediación, conferencias, círculos, etc.).

Por su parte, los sistemas normativos indígenas son “antes que nada, un derecho de mediación” (CESNU, 2002). Tanto en la definición de infracciones como en sus consecuencias jurídicas no pretenden tanto imponer un castigo y así manifestar la reprobación social, sino restaurar el equilibrio en la comunidad roto con el hecho delictivo. En pos de dicho objetivo se contempla la participación de todos los afectados, como el infractor y la víctima, también sus familias y en general a la comunidad. Los problemas son vistos en su totalidad y todos los factores que contribuyen son examinados. La comunicación en estos procedimientos es fluida. La charla y el debate en la lengua materna es esencial para construir relaciones de confianza que promuevan la resolución y la curación de las víctimas y sus familias, miembros de la comunidad, y los ofensores y sus familias. Tanto es así, que se suele buscar el reconocimiento del error por parte del ofensor ante las autoridades indígenas y su conformidad con la decisión sobre su caso, porque las penas privativas no tienen mayor importancia. En cambio, sí suelen tener importancia

las sanciones que buscan reparar el daño, tanto a la comunidad (trabajos en beneficio de la comunidad) y/o a la víctima (indemnizaciones o compensaciones monetarias o simbólicas, como el pedir perdón) o que tienen que ver con su imagen ante la comunidad (amonestación privada o pública, destitución del cargo, son ejemplos).

Una experiencia señera es el caso de Nueva Zelanda. Durante la década de 1980 Nueva Zelanda se enfrentó a una crisis similar a otros países occidentales respecto a su sistema carcelario. Miles de niños, especialmente los miembros del pueblo indígena Maorí, estaban siendo sacados de sus hogares y colocados en hogares o instituciones de acogida. El sistema de justicia juvenil estaba sobrecargado y era ineficaz. Los líderes maoríes señalaron que el sistema occidental de justicia era una imposición extranjera. En su tradición los jueces no imparten castigo sino que toda la comunidad se involucra en el proceso y el resultado esperado era la reparación. En lugar de centrarse en la culpa querían saber “por qué” se producía una ofensa penal ya que argumentaban que la búsqueda de la causa de la delincuencia es parte de su resolución. De allí surgió el proceso de “Conferencias del Grupo Familiar” (Family Group Conferences, en adelante FGC) a partir de una ley de 1989. En las FGC las decisiones se toman en reuniones –por consenso y no por mayoría -, un encuentro cara a cara de ofensores y sus familias, las víctimas y sus defensores, un representante de la policía, entre otros, organizados y dirigidos por un facilitador llamado Coordinador de Justicia Juvenil. Este enfoque está diseñado para apoyar a los ofensores, para que reconozcan su responsabilidad y cambien su comportamiento, para empoderar a las familias de los ofensores, haciéndoles desempeñar un papel importante en este proceso, y para atender las necesidades de las víctimas. A diferencia de los programas de justicia restaurativa conectados a los sistemas de justicia en otros lugares, este grupo formula todo el proceso y no sólo la ejecución de la medida socio-educativa o la reparación. Cuando se trata de comunidades indígenas, las FGC son bastantes flexibles para permitir un medio más culturalmente apropiado para combatir delincuencia indígena mediante la incorporación de la práctica indígena para resolver disputas mediante decisiones consensuadas. En relación con los jóvenes encarcelados, las dependencias destinadas a los maoríes se proponen reducir el riesgo de reincidencia, entre otros medios, ayudando a los participantes en sus programas a comprender y valorar su cultura maorí y a entender cómo esta influye en ellos mismos, en sus familias y en sus comunidades.

En América Latina, Colombia muestra sistemas operativos de justicia juvenil indígena. La Constitución de 1991 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a administrar justicia según sus propios sistemas normativos. La ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, establece la competencia de las autoridades indígenas y sus límites. En conformidad con ello, en la Resolución No 3622 de 2007 se aprobó el “Marco General Orientaciones de Política Pública y Lineamientos de Atención Diferenciada en Materia de Familia, Infancia y Adolescencia en Grupos Étnicos de Colombia”. De esa manera, en principio la competencia para resolver los conflictos relacionados con niños indígenas está en el seno de la comunidad a la que pertenecen y deben ser resueltos por sus autoridades conforme a sus usos y costumbres. La Corte Constitucional colombiana, en sentencia de 2010, reconoció este derecho. En el caso, la Corte mandó que el delito fuera conocido por la jurisdicción indígena, no obstante se trataba de un posible delito de acceso carnal en una menor de catorce (14) años. La Corte dispuso en dicha ocasión que: En casos que involucren el bienestar de niños pertenecientes a comunidades indígenas, resulta conveniente puntualizar que, al determinar el alcance de los derechos de los niños indígenas, la labor del juez no se limita a evaluar, desde la perspectiva ‘occidental’, la situación del menor indígena. Lo que debe tener presente el juez es el indeclinable interés por asegurar su integridad, su salud, su supervivencia, bajo el entendido de que el menor indígena es guardián de saberes ancestrales y de valores culturales cuya protección persiguió con ahínco el constituyente de 1991, pues constituyen el patrimonio de diversidad que nos permite conocernos como una nación con una identidad compleja, respetuosa de la igualdad en la diferencia. (CCC, 2010)

Como sea, aunque no se hayan organizado sistemas de justicia juvenil indígenas, de acuerdo a la interdependencia de los derechos de los niños y los derechos indígenas es necesario realizar una definición intercultural de los principios de la justicia penal adolescente, lo que se intentará a continuación.

### **El principio de la excepcionalidad**

La privación de libertad, sea como medida cautelar o como sanción, deberá aplicarse como último recurso y dentro del mínimo tiempo posible, solo cuando resulten verdaderamente indispensables y no haya otro medio para enfrentar el conflicto social. La idea subyacente es que la intervención del sistema penal produce efectos mucho más dañinos para las posibilidades de la vida futura del ofensor que cualquier justificación que pudiera tener el castigo penal, que por lo demás, no contribuye a restablecer el equilibrio comunitario que provocó el delito.

La excepcionalidad de la privación de libertad se reconoce en el artículo 37 letra b de la CDN: “Los Estados Partes velarán por qué: b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda [...]”. En el mismo sentido, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (1985) o “Reglas de Beijing”, regla 13, 17, 19 y 23. La regla 13 expresamente establece la preferencia por las medidas sustitutivas a la privación de libertad. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay de 2004, y establece una serie de medidas sustitutivas “la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia, el traslado a un hogar o a una institución educativa, así como el cuidado, las ordenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, los programas de enseñanza y formación profesional, y otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones.

Ahora bien, la excepcionalidad no solo se aplica a la privación de libertad. Los estándares internacionales señalan que se debe evitar lo más posible el contacto del niño con la justicia penal estableciendo mecanismos alternativos al juicio penal propiamente tal, como la conciliación delincente-víctima, la suspensión condicional del procedimiento o el simple archivo del asunto a través de la aplicación de criterios de oportunidad. Tal es lo que señala el artículo 40.3 letra b de la CDN “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular”. La misma idea está en las Reglas de Tokio (reglas 2.3. y 2.5) y Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal (Directriz 15). En cualquier caso, es necesario que el adolescente consienta libre e informadamente sobre la aplicación de estos mecanismos en cualquier momento del proceso (Reglas de Tokio regla 3.4). Según las Reglas de Beijing (regla 11.3) se admite que el consentimiento también lo puedan otorgar los padres o los tutores. En estos procedimientos el adolescente debe contar en forma permanente con la asistencia de un abogado defensor.

Bajo una interpretación intercultural, se sostiene que:

- La intervención penal debe evitar en lo posible las sanciones privativas de libertad a los ofensores adolescentes indígenas, pues lo segregan de sus comunidades y los fuerzan a una socialización estigmatizada en un entorno culturalmente alienante.
- Si tuviera que aplicarse, debería estar a cargo o contar con una importante colaboración de su comunidad para evitar efectos alienantes respecto de sus redes comunitarias.
- Dentro de las medidas alternativas a la privación de libertad, éstas deben ser variadas y adecuadas culturalmente. La ejecución de estas medidas debe estar a cargo de autoridades y comunidades indígenas, o al menos tener una importante participación de ellas para lograr los propósitos resocializadores

### **El principio de la especialización**

La especialización de la justicia juvenil se suele analizar desde tres aspectos: en un catálogo de tipos penales diversos a de los adultos, en el establecimiento de tribunales especializados para el conocimiento de dichos ilícitos y un procedimiento especial por el cual se investigue, conozca y sancione.

El artículo 5.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece: “Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.”

La CDN ha establecido en su art. 40.1 que: Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad. (CDN)

En este sentido, en el caso Instituto de Reeducción del Menor Vs. Paraguay, la Corte IDH, ha sostenido: [ ] que una consecuencia evidente de la pertinencia de atender en forma diferenciada y específica las cuestiones refe-

rentes a los niños, y particularmente, las relacionadas con la conducta ilícita, es el establecimiento de órganos jurisdiccionales especializados para el conocimiento de conductas penalmente típicas atribuidas a aquéllos y un procedimiento especial por el cual se conozcan estas infracciones a la ley penal. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos del Niño contempla el “establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes. (CIDH)

Este principio no solo se aplica a las leyes, órganos y procedimientos, sino también a todos los funcionarios que intervienen en las diversas fases de la justicia penal juvenil. Así, respecto a los agentes policiales, el principio 12 de las Reglas de Beijing señala: Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad. (RB)

En cuanto a los otros funcionarios el principio 22 de las reglas: Necesidad de personal especializado y capacitado. 22.1 Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción. 22.2 El personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores. (RB)

La aplicación de este principio, tratándose de jóvenes infractores indígenas, debería considerar el establecimiento de los propios sistemas normativos indígenas para tratar las infracciones de sus jóvenes. No obstante, para aquellos casos en aun no se ha reconocido dichos sistemas, la especialidad exige que, respecto del catálogo de delitos, debe tenerse presente que no todos los delitos estatales son considerados ofensas en las comunidades. En tales casos, deberá ejercerse mecanismos tales como el desistimiento de la acción penal pública o aplicación del principio de oportunidad. Respecto del procedimiento, igualmente debe considerarse la aplicación de mecanismos diferenciados con pertinencia cultural. Orgánicamente, debe asegurarse la adecuada capacitación de los operadores del sistema de justicia estatal cuando trata con adolescentes indígenas. Ello incluye la disponibilidad de los traductores que permitan el acceso a la justicia en lengua nativa, así como también la preparación de una oferta socio-educativa adecuada a las condiciones culturales del adolescente ofensor.

## Conclusiones

Existe una interdependencia entre los derechos de los niños y los derechos de los pueblos indígenas, tratándose de los niños indígenas, que hacen que el pleno respeto por unos requiera la satisfacción de los otros.

La realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas requiere que implementen estándares específicos para los niños indígenas en conflicto con la ley penal. Esto está refrendado por la especial vulnerabilidad de ese grupo social.

Las formas emergentes de atender la anterior necesidad implican el reconocimiento, regulación e implementación de sistemas de justicia juvenil en manos de autoridades indígenas y según las pautas del derecho indígena.

Cuando estas no se hayan implementado, de todas maneras los principios del derecho penal juvenil deben determinarse y aplicarse con un contenido intercultural que realice los derechos de los niños indígenas.

## Bibliografía

Acuña, O. M., Barraza, G. P., Bonnemaïson, R. A., Escobar, A., Figueroa, I. M., Gatica, J. J., Pavez, D. S. (2008). *Ley de responsabilidad penal adolescente. — Juventud, marginalidad y control social* (Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales). Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.tesis.uchile.cl/handle/2250/106825>

Aguirrezabal, M., Lagos, G., Vargas, T. (2009). Responsabilidad penal juvenil: hacia una “justicia individualizada”. En *Revista de derecho* (Valdivia), 22(2), 137-159. doi:10.4067/S0718-09502009000200008

- Cillero, M. (2006). Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal de Adolescente. En *Anuario de Derechos Humanos*, (2), 189-195.
- Cillero, M. (2000). Los Derechos de los Niños y los Límites del Sistema Penal. En *Adolescentes y justicia penal*, 11-26.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Justicia juvenil y derechos humanos en las Américas*. Washington, DC, Estados Unidos: OEA. Recuperado en <http://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/JusticiaJuvenil.pdf>
- Duce J, M. (2009). El derecho a un juzgamiento especializado de los jóvenes infractores en el derecho internacional de los derechos humanos y su impacto en el diseño del proceso penal juvenil. En *Ius et Praxis*, 15(1), 73-120. doi:10.4067/S0718-00122009000100004
- Duce, M., & Couso, J. (2012). El Derecho a un Juzgamiento Especializado de los Jóvenes Infractores en el Derecho Comparado. En *Política criminal*, 7(13), 1-73. doi:10.4067/S0718-33992012000100001
- ISG. (2006). *Indigenous Children: rights and reality. A Report on Indigenous Children and the UN Convention on the Rights of the Child*. Toronto, Canadá: First Nations Child and Family Caring Society of Canada.
- Mera González-Ballesteros, A. (2009). Justicia Restaurativa y proceso penal. Garantía procesales: límites y responsabilidades. En *Ius et Praxis*, 15(2), 165-195. doi:10.4067/S0718-00122009000200006
- Villegas, M. (2013). Juventud, pobreza y marginalidad. La ley de Responsabilidad Penal Adolescente en Chile y su «inadecuación» a los Tratados Internacionales. En *Responsabilidad Penal Adolescente y Delincuentes Juveniles*. Santiago de Chile: Editorial El Jurista.

# Construyendo la Infancia Indígena: El Paradigma de la Convención sobre Derechos del Niño y los Derechos Indígenas

Salvador Millaleo

---

Millaleo, Salvador (2014) *Construyendo la Infancia Indígena: El Paradigma de la Convención sobre Derechos del Niño y los Derechos Indígenas. Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

El sistema de derechos que instala la Convención sobre los Derechos del Niño está marcado por representar una visión hegemónica de la infancia, que globaliza la construcción particular de la experiencia europea occidental sobre la infancia, la cual la concibe en términos individualistas, definiéndola por la inocencia. Dicho sistema reduce a las otras nociones de la infancia a anomalías, dentro de las cuales están los niños indígenas, cuya noción de infancia se define en cambio por la participación activa en los procesos comunitarios de sus pueblos. El derecho a la identidad cultural que consagra la Convención puede servir como un puente entre los derechos del niño y los derechos indígenas, abriendo un espacio dentro del sistema de los derechos de niño para la realización de los derechos de los niños y niñas indígenas.

**Palabras claves:** Infancia Hegemónica, Individualismo, Niños Indígenas, Derecho a la Identidad, Interés Superior.

## La Convención sobre los Derechos del Niño e Individualismo.

Los derechos de los niños y las niñas son una construcción normativa de la sociedad desarrollada en el siglo XX, rompiendo con una larga historia en la que los niños se consideraron tanto propiedad y como recursos económicos de sus familias.

En la práctica, la idea de los derechos del niño ha sido una revolución en más de un sentido: Para la sociedad significó el reconocimiento de una agencia social para los niños y adolescentes que no puede ser subrogada por sus familias o tutores; en la política, a los niños ya no se les puede negar la plena participación en los procesos sociales y políticos; y en cuanto a la esfera jurídica, la idea de los derechos de los niños implica que ellos ya no pueden ser considerados como portadores de un estado deficitario. Se ha producido un desplazamiento desde la protección a la autonomía, desde la educación a la autodeterminación de los niños.

El movimiento en favor de los derechos de los niños logra que la sociedad mundial, a partir de la oposición al abuso de niños y luego a la discriminación de niños, finalmente aceptara la aplicación de la noción de autonomía moral para los niños. En los años 60 y 70, el movimiento de los derechos de los niños proporcionó las justificaciones para que los niños fueran considerados como sujetos de derechos similares a los aceptados para adultos.

La Convención sobre los Derechos del Niño, que considera a los niños como agentes autónomos y titulares de derechos, similares a aquellos de los adultos, además de derechos especiales en consideración a su vulnerabilidad y desarrollo, ha sido uno de los procesos fundamentales de empoderamiento de los niños y adolescentes que cambiaron las relaciones entre categorías de sujetos sociales y dentro de la institución familiar en el siglo XX.

En consecuencia, los niños ya no son considerados como una extensión de sus padres o adultos a cargo en las representaciones normativas de la sociedad, sino como sujetos con derechos. Los derechos del niño, por lo tanto, persiguen objetivos de emancipación de los niños de sus padres y tutores, con el fin de proteger su autonomía e integridad actual, así como la socialización de los niños, ayudando a fomentar su desarrollo progresivo como individuos autónomos.

La doble faz de los derechos de los niños, desde la perspectiva de su autonomía actual y el desarrollo progresivo de la misma, requiere consideraciones específicas para los derechos de libertad reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, con el fin de equilibrar ciertas manifestaciones de la libre determinación de los niños, con el deber de evitar que las manifestaciones de daños u otras amenazas que puedan comprometer su desarrollo psicofísico, por ejemplo, al requerir asistencia o protección de sus padres. Los derechos del niño son universales para todos los niños y niñas sin distinción, y la razón más importante para su atribución consiste en que los niños son personas especialmente vulnerables y necesitan derechos especiales a fin de proteger su dig-

nidad e integridad humanas. Aquellas posturas y actitudes que, a través de la denegación de los derechos de los niños, degradan la condición moral y la importancia social de los niños, manifiestan una falta de aprecio por la humanidad entera. Desde el punto de vista del estatus moral de los niños y niñas reconocido por la Convención, éstos tienen idénticos derechos a los adultos, pero los ejercen de una manera diferente.

En la Convención confluyen los enfoques emancipatorios de los derechos del niño y los enfoques protectivos, proporcionando un enfoque intermedio. Sin embargo, el enfoque está enraizado en un paradigma individualista de los derechos del niño. El foco de la Convención es una noción del individuo aislado, solitario o para el cual los vínculos sociales son accesorios, y las pertenencias comunitarias secundarias. Tanto las comunidades naturales como las comunidades de elección son abstraídas por el enfoque de la Convención.

La teoría liberal subyacente de la Convención no es sensible a los vínculos sociales de los niños y niñas, ni en la dimensión familiar ni en el ámbito de pertenencias más amplias, como la etnicidad o la cultural. La Convención no hace un vínculo entre el derecho del niño a la auto-determinación y la protección a la relación del niño con sus padres. Esta relación es aquella que implica la interdependencia y mutualidad de las relaciones infanto-adultas que inevitablemente restringe su autonomía. Para la Convención, la individualidad del niño sigue concibiéndose independientemente de sus lazos familiares o pertenencias sociales.

### **La Infancia Hegemónica**

La infancia es una de las macro categorías en que la sociedad se diferencia a sí misma internamente, la cual consiste en figura construida por un conjunto (ensamble) histórico de ideas, principios, valores estándares, tradiciones y experiencias. La infancia no es una categoría biológica ni constante. James, Jenks y Prout han indicado que la infancia es un estado social que tiene que ser reconocido y entendido a través de las rutinas y las percepciones colectivas emergentes que están fundadas en condiciones contingentes de la política, filosofía, economía, etc.

La idea de que la infancia es una construcción social implica un énfasis en la diversidad y las particularidades de la infancia, ya que se constituyen y se practican en diferentes contextos sociales y culturales.

Sin embargo, las diversas construcciones simbólicas de la infancia y sus soportes materiales en prácticas sociales son reguladas por esquemas de dominación que dan prioridad y difunden ciertas concepciones de la infancia en lugar de otras, construyendo nociones hegemónicas sobre la infancia y juventud, que circulan más ampliamente en una sociedad.

La perspectiva hegemónica dilucida las relaciones de poder entre los niños y la sociedad. Los niños hacen elecciones en sus vidas, pero estas están limitadas por su conocimiento y el entramado de relaciones de poder que constriñen sus decisiones posibles, sus efectos, y, en definitiva, su capacidad de agencia.

La noción hegemónica de la infancia define a los niños como sujetos en evolución, inocentes, amorales y políticamente incompetentes, a la vez que asexuados e incapaces de violencia. De allí se construye el discurso de la inimputabilidad e incapacidad de los niños que se ha usado y sigue usando en diversos sistemas sociales. Por otro lado, los niños, bajo la referida concepción, deben ser cuidados y protegidos, así como educados y preparados para los roles de los adultos.

En la concepción hegemónica globalizada de la infancia, la asunción de la inocencia de los niños es central. Dicha noción se funda en las deficiencias de lenguaje, voz, conocimiento y agencia en los niños. La centralidad de dicha concepción es demostrada por las emociones colectivas de pánico moral que son asociadas con la explotación, el abuso sexual, la violencia o cualquier ataque a dicha inocencia en nuestra sociedad mundial.

En la concepción dominante de la inocencia infantil se supone la existencia de niños en un espacio más allá, por encima y, sobre todas las cosas, afuera de la política. James Kincaid indica que el mito de la inocencia infantil desactiva y vacía al niño de su condición de agencia social y política, para que pueda cumplir las expectativas de las demandas simbólicas que hacemos en la actualidad sobre la infancia.

Con el advenimiento de la industrialización en Europa, los niños ya no serán vistos como recursos para las necesidades económicas de la familia. La principal fuente de ingresos familiares serán ahora los padres que trabajan fuera del hogar, convirtiendo a los niños en económicamente inútiles. Simultáneamente, se comenzó a valorar la importancia emocional de los niños, jugando un rol trascendental para la noción de la intimidad de las familias.

La noción hegemónica de la infancia es una variación prevaleciente en la experiencia histórica de Europa occidental y que nace con diversas representaciones que van confluyendo en la inocencia característica de la infancia:

- Infancia inocente – creativa y desprendida del trabajo (Rousseau).
- Infancia rebelde.
- Infancia sin precio.
- Infancia como víctimas pasivas de los adultos.
- Infectividad política de los niños.
- A-sexualidad infantil.

Este discurso ha surgido en Occidente, pero se ha expandido globalmente. En el siglo XIX, la infancia no era definida como una categoría universal, pero fue en el siglo XX, donde las clases medias de los países occidentales impusieron un modelo de identidad de los niños que fue concebida como una visión moderna de la infancia.

En dichos países, la creación de instituciones que se avocaron a tratar específicamente con la infancia comenzó una trayectoria donde se empezó a percibir a la infancia con categorías universales. A partir del universalismo en la descripción de la infancia, las diferencias respecto a la noción hegemónica occidental empezaron a ser consideradas como deficiencias.

La expansión global de las instituciones de cuidado de la infancia diseñadas según el modelo occidental y las epistemologías universalistas de esas instituciones aseguraron el predominio de la noción occidental de la infancia y la sub-alternización de los imaginarios de la infancia de las otras culturas, así como la invisibilización y/o patologización de sus prácticas. Esto ha sido reforzado por la adopción de la noción hegemónica de infancia como patrón de la cultura corporativa de las industrias culturales y de publicidad globales.

El teleologismo del desarrollo del niño inocente al adulto razonable que aportó la psicología evolutiva moral de Jean Piaget y Lawrence Kohlberg entre otros, ha cerrado las posibles evidencias de brechas de diferencia cultural en la noción hegemónica de la infancia. En los discursos del desarrollo humano, es esencial la binaridad infantil/adulto que constituye al niño como el opuesto moral al adulto, y que representa las relaciones de poder jerárquico donde los niños se subordinan a los adultos.

Sin embargo, el universalismo de la noción hegemónica de la infancia tiene un conocido reverso de anomalías. Como ha sostenido Bond Stockton, la inocencia de la infancia a la vez que un ideal, es atribuida en la práctica como un privilegio de los niños blancos de clase media. Por su parte, Bame Nsamenang ha sostenido que el estado de la infancia global debe ser caracterizado por la diversidad, en tanto que el imaginario de la infancia global está colonizado por la noción europeo-occidental que patologiza todas las otras imágenes de la infancia.

En la actualidad, las imágenes de consumo global de niños fuera de peligro y que disfrutan un estado de infancia protegida se concentran principalmente en las regiones ricas del mundo. Mientras la pobreza, el abuso, el abandono, la explotación y la desnutrición infantil se encuentran en América Latina, Asia y África, lugares en los cuales los niños son a menudo representados por fotografías de niños y jóvenes abusados, infelices, hambrientos, agotados y explotados.

### **Las Iconografías del Desastre de los Niños del Sur Global**

Las iconografías del desastre son representaciones patológicas de las anomalías de la infancia, concentradas a menudo en países pobres, fuera de América del Norte y Europa Occidental, diferenciadas así de manera étnica y geográfica. Se domestica de esa manera tanto la otredad de los no occidentales como aquella otredad de los niños respecto del ideal del adulto completo, razonable y autónomo.

Dichas iconografías son invocadas por los defensores internacionales de los derechos de los niños como motivos sagrados de la sociedad civil global. Iconos de la infancia robada son dispositivos cruciales en las estrategias del activismo legal destinadas a demostrar la urgencia de ciertos problemas y movilizar los recursos escasos en favor de los niños y niñas del tercer mundo. Estas imágenes alimentan una nutrida iconografía global del victimismo infantil.

A través de dichas iconografías victimistas del desastre, la hegemonía se refuerza cuando las imágenes de la

infancia robada de niños sufrientes se ven como símbolos de una sociedad enferma que no proporciona la educación, cuidado, protección o provee otras necesidades que son concebidas como la pauta universal de las necesidades infantiles.

El advenimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño ha sido central en la descolonización de esas iconografías del desastre. Por una parte, las normas y principios de la Convención han tenido una responsabilidad central en la configuración del niño como un sujeto individual al que se le acoplan un sistema de garantías en el marco de una visión que involucraría una “protección integral” de esa individualidad. Por otra parte, las iconografías del desastre urgen una total erradicación de la violencia contra los niños, cumpliendo ésta una doble función: Por un lado, esa erradicación se presenta como una prueba para el modelo de los derechos de los niños, destacando sus fundamentos ideológicos, consagrados en la metáfora víctima-salvaje; y, por otro, reduce la capacidad para desafiar las relaciones existentes de poder en el modelo liberal-individualista de subjetividad, al atribuir las anomalías a deficiencias culturales o estructurales en el desarrollo económico-social.

Jo Boyden sostiene que durante las discusiones sobre la redacción de la Convención, los delegados de países del Sur expresaron su descontento con el sesgo occidental del proceso, mostrando poco interés en él, ya que encarnaba los valores del desarrollo infantil y del niño “normal” que les eran ajenos.

Las siguientes son las iconografías del desastre son las representaciones más usuales:

- Niños víctimas de diferentes tipos de violencia.
- Niños soldados.
- Niños trabajadores.
- Niños integrantes de la vida de sus comunidades, incluyendo a los niños indígenas.
- Niños como agentes políticos.

La patologización de los niños del Sur Global a través de amplias imágenes y narrativas de vulnerabilidad ha sido una característica de los discursos que subyacen a las políticas públicas globales que se han formulado e implementado a partir de la convención. La vulnerabilidad de los niños del Sur Global se ha transformado en un commodity de circulación mundial en los discursos de los derechos del niño.

### **Infancia Indígena y los Derechos Colectivos de los Niños Indígenas**

La cultura provee a la comunidad y los individuos de valores e intereses que son dignos de ser perseguidos en la vida, así como los medios legítimos para obtenerlos. Estipula las normas y valores que contribuyen a la percepción del propio interés por los sujetos, y los fines y métodos de las luchas comunitarias e individuales por el poder. Estas consideraciones son fuertemente aplicables a los niños indígenas.

En el sistema de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños indígenas son en principio tratados como individuos descontextualizados cuyos intereses son separados y distintos de los de sus familias, comunidades y culturas. En este enfoque, se tiende a hacer irrelevantes o sin importancia la identidad y el patrimonio cultural del niño, lo que ayuda a justificar su separación respecto de los marcos de significados colectivos de sus comunidades.

Según el informe de la Subgrupo de las Naciones Unidas para los Derechos de los niños y gente joven indígena ha indicado que, alrededor del mundo, en los países ricos y pobres, los niños indígenas son severamente marginados. Sus derechos bajo la Convención y otros tratados de derechos humanos son rutinariamente violados, no implementados e ignorados a un nivel que no son a menudo experimentado por otros niños.

Los niños indígenas aparecen como especialmente vulnerables en cuanto al goce de los derechos que les reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño. Siguiendo el enfoque de la Convención, muchos son los problemas que enfrentan los niños y niñas indígenas:

- El limitado acceso a la educación y a la calidad educativa
- Bajo nivel de acceso de los adolescentes a la educación secundaria, lo cual se evidencia en el hecho de que si los promedios nacionales son menores al 50% en la población general; en poblaciones indígenas, especialmente rurales se estima que puede ser el 20%, especialmente en niñas y adolescentes.

- La prevalencia de altas tasas de desnutrición, morbilidad y mortalidad infantil.
- La existencia de nuevas enfermedades que les afectan, tales como el VIH-Sida.
- La falta de acceso al empleo y a contar con empleos de calidad.
- La migración obligada por la falta de oportunidades y, consecuentemente, los efectos relacionados con la pérdida de valores culturales y la transculturización.
- Tráfico de personas, específicamente de niñas y niños, adolescentes y jóvenes.
- Violencia que suceden en nuestros países impacta en niños, niñas, adolescentes y jóvenes como víctimas y al presenciar crímenes, conflictos, despojos de tierras entre otras.
- Explotación sexual infantil y de jóvenes.
- Falta de reconocimiento político de la niñez y juventud como sujetos que aportan, como las limitaciones de acceso al poder político, cargos, la escucha de las opiniones y demandas.
- Hace falta reflexionar sobre los ciclos de vida de la Niñez, adolescencia y juventud en cuento a los momentos específicos de estas etapas, ya que en las culturas indígenas cada etapa tiene su propia concepción desde su cosmovisión.
- UNICEF, actualmente solo se enfoca en el trabajo de niñez y adolescencia, y no existe una instancia que se dedique a los y las jóvenes específicamente de sus problemáticas.

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en mayo de 2003 manifestó su preocupación “por los problemas específicos y la discriminación con que se enfrentan los niños y jóvenes indígenas, particularmente en lo que se refiere a la educación, la salud, la cultura, la pobreza extrema, la mortalidad, el encarcelamiento, el trabajo y otros ámbitos importantes”.

La situación de vulnerabilidad que afecta a los niños indígenas como parte de la infancia y adolescencia se ve sumada a las particulares condiciones de vulnerabilidad y afectación de los derechos humanos y fundamentales que sufren los pueblos indígenas y sus miembros, razón por la cual se ha empezado a reconocer la necesidad de una protección especial reforzada para los niños indígenas. Adicionalmente, se ha reconocido que el ejercicio pleno de los derechos de los niños por parte de los niños indígenas no sólo depende de sus circunstancias individuales sino de la situación y estatus de sus grupos en su conjunto dentro de la sociedad.

El enfoque individualista de la noción hegemónica de los derechos del niño no logra capturar las concepciones de los pueblos indígenas sobre sus niños y niñas, así como tampoco puede reflejar apropiadamente la forma en los pueblos indígenas comprenden las interacciones positivas entre el individuo y la comunidad en la vida real de los niños y jóvenes indígenas.

Para los niños indígenas, existe el vínculo entre la comunidad y el individuo en formas muy concretas: En la capacidad de la comunidad para protegerlos de la violencia y el abuso, la cual que les proporciona los recursos necesarios para la salud y la supervivencia, para educarlos y capacitarlos, y para prosperar tanto dentro de su comunidad cultural indígena como dentro de la sociedad en general, y para dar significado espiritual para sus vidas dentro de los enfoques religiosos y cosmovisionales de los pueblos indígenas. Por otra parte, para los pueblos indígenas los niños son los únicos medios por los cuales las comunidades indígenas podrán continuar existiendo como entidades culturales, sociales y políticas diferenciadas respecto de las sociedades no-indígenas en el futuro.

La construcción de las nociones indígenas de la infancia, múltiples y dependiendo de cada uno de sus contextos históricos, tienen en común su distancia respecto de la infancia hegemónica, puesto que dentro de dichas nociones se determinan los roles y poderes de los niños y niñas, no en base a nociones naturalizadas de la inocencia o indemnidad de la infancia, sino por sus formas de participación de la vida de las comunidades. Su inclusión en la vida comunitaria, y, por tanto, las expectativas que tienen los miembros adultos de las comunidades sobre ellos, así como las auto-percepciones de los niños y niñas están construidas en un conjunto de prácticas y significados que radican el valor de la vida en las prácticas compartidas de la comunidad. El valor de la religión, de la política, los juegos, el trabajo y demás prácticas culturales para los niños indígenas reside en que son formas de integración en la comunidad, y su subjetivización se construye a partir de dichos procesos colectivos.

Debido a lo anterior, las violaciones de los derechos de los niños indígenas sólo pueden comprenderse en el con-

texto de sus comunidades. De esa manera, las vulneraciones que se provocan a los derechos de las comunidades indígenas afectan directamente a los niños indígenas. En particular, la pérdida de las tierras y territorios, el acoso a su identidad cultural y la degradación generalizada de los recursos que los pueblos indígenas están experimentando en América Latina y particularmente en Chile, afectan la calidad de vida y los derechos de los niños y niñas indígenas.

Los derechos humanos interpretados individualmente generalmente son rutinariamente no realizados y pasados por alto cuando se trata de niños y niñas indígenas. Esto sucede, en gran parte, debido a que los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas son sistemáticamente vulnerados en el actual contexto global. El enfoque de los derechos individuales ha fracasado a menudo para proteger a los niños indígenas, puesto que estos ven cotidianamente como se les niegan sus derechos como individuos y como miembros de las comunidades indígenas, sufriendo bajo las estructuras de opresión y marginación de sus grupos étnicos y culturales bajo variados sistemas de dominación racial que los afectan en diversas partes del mundo.

Los niños indígenas padecen desplazamientos forzados, desposesión, marginalización económica, asimilación cultural forzada, discriminación sistémica y prácticas genocidas al pertenecer a sus respectivos pueblos indígenas y compartir su destino. Lo anterior incluye muchas veces, la remoción forzada de los niños indígenas respecto de sus familias.

A pesar de su enfoque individualista, la Convención sobre Derechos del Niño entrega algunas herramientas que permiten la revalorización de los enfoques de los pueblos indígenas respecto de los niños indígenas.

El artículo 8º de la Convención establece lo siguiente:

“Artículo 8: 1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.”

El derecho a la identidad protege todos los atributos personales y relaciones sociales significativos para un niño.<sup>11</sup> El derecho a la identidad que reconoce este artículo, alcanza a todos los elementos que configuran las identidades de los niños, tanto en su dimensión individual como social, incluyendo sus relaciones familiares y su nacionalidad. Pero el alcance del artículo también incluye otros aspectos de la identidad individual, como la identidad sexual o genética, y colectiva, como es el caso de la identidad cultural, lingüística y religiosa.

De acuerdo a Ronen, el derecho del niño a la identidad incluye: Todos los elementos para el desarrollo de una persona auténtica, considerando los deseos del niño y sentimientos en relación con sus vínculos sociales; la protección de la cultura como un contexto de significado personal que no puede ser equiparada con una sensibilidad cultural individual; la protección de la identidad del niño es dinámica y está imbuida del significado personal que el niño le atribuye a sus lazos culturales.

Además del contexto de las desapariciones forzadas de personas y el destino de sus hijos, otra de las motivaciones de este artículo consiste en la práctica histórica de la separación de los niños indígenas de sus familias y las políticas de asimilación forzada que se han practicado en diversos contextos contra los pueblos indígenas. Históricamente, los Estados han manipulado las identidades individuales con el fin de promover la superioridad racial y étnica mediante la asimilación forzada de niños de minorías étnicas desfavorecidas o pueblos indígenas a la cultura dominante.

El artículo 29 de la Convención establece lo siguiente:

“Artículo 29: c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena”.

---

11 McCombs, Theodore & Shull Gonzalez, Jackie, Right To Identity, International Human Rights Law Clinic University Of California, Berkeley School Of Law, November 2007.

A su vez, el artículo 30 indica:

“Artículo 30. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

Los artículos 29 y 30 completan el derecho a la identidad de los niños indígenas, en cuanto aseguran el derecho a su identidad cultural, implicando sus pertenencias étnicas, religiosas y culturales. En este sentido, establecen un puente entre el Corpus Iuris de los Derechos del Niño y los Derechos de los Pueblos Indígenas, tal y como están reconocidos en la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio Nº 169 de la OIT.

Esta conexión constituye una relación sistemática entre ambos fragmentos de los derechos humanos, tratándose de los derechos de los niños indígenas. En virtud de dicha conexión, la vulneración de los derechos indígenas constituye también una vulneración de los derechos de los niños, tratándose de los niños y niñas indígenas.

### Interés Superior del Niño Indígena

Uno de los elementos fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño consiste en el principio del Interés Superior del Niño.

Para los pueblos indígenas, el concepto del Interés Superior del Niño tiene una historia mucho más larga que la asociada con la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Es un término que, especialmente en los contextos anglo-sajones, se ha utilizado para contener y controlar a los pueblos indígenas dentro del contexto de las políticas y prácticas de la colonización. Ha permitido a los “otros” tomar decisiones a nombre de los pueblos indígenas creando una dependencia forzada respecto a las burocracias blancas, generando efectos de exclusión para los pueblos indígenas.

Sin embargo, este principio puede ser empleado para el desarrollo y la implementación de una concepción multicultural e intercultural de los derechos del niño. El Interés Superior puede ser considerado como una apertura del sistema de la Convención a las definiciones de diversas culturas y concepciones de la infancia sobre el bienestar de los niños y adolescentes. En dicha concepción, el interés superior de los niños indígenas no puede ser definido en contra de los derechos que les corresponden como miembros de sus respectivos pueblos indígenas.

**Tabla Nº 1: Correspondencias entre Derechos Indígenas y Derechos del Niño**

<b>Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU 2007</b>	<b>Convención sobre los Derechos del Niño, ONU 1989</b>
Derecho a No Discriminación (arts. 2 y 15).	Derecho a No Discriminación (art. 2).
Derecho a autodeterminación y participación en las decisiones (arts. 3,4,18,19, 23 y 32).	Derecho a ser oído (art. 12)
Derecho al respeto y preservación y fomento de su cultura (arts. 8,11,12 y 13).	Interés Superior del Niño (art. 3). Derecho a la identidad cultural (arts 8, 29 y 30)

Fuente: Adaptado de Secretariat of National Aboriginal and Islander Child Care, Children Growing the Declaration Strong (SNAICC, 2012): 11.

En la Observación General Nº 11, el Comité sobre Derechos del Niño señala que el interés superior del niño se concibe como un derecho colectivo y como un derecho individual, y que la aplicación de ese derecho a los niños indígenas como grupo exige que se examine la relación de ese derecho con los derechos culturales colectivos. Sin perjuicio de ello, el interés superior del niño no puede desatenderse o vulnerarse en favor del interés superior del grupo.

De esta manera, el interés superior del niño requiere de una especial protección para los niños indígenas dentro de su contexto cultural propio, reconociendo sus derechos como miembros de sujetos colectivos, que a su vez también son titulares de derechos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. El interés supe-

rior del niño indígena supone entonces la realización de los derechos indígenas.

En diversos contextos, se están implementando mecanismos para hacer realidad la conexión entre los derechos del niño y los derechos indígenas.

Las Primeras Naciones de Canadá, por ejemplo, han reclamado su derecho a habilitar, con apoyo financiero y político del Estado federal, sus propios servicios de bienestar infantil fuera del marco de los planes legislativos provinciales existentes.

La comisión que ha investigado las separaciones de los niños indígenas de sus familias en Australia ha recomendado las siguientes medidas:

- Los niños necesitan mantener contacto con su familia, comunidad y cultura
- Significado del patrimonio cultural indígena para el bienestar indígena.
- La necesidad de oír a los niños indígenas, así como a sus familias.
- La adecuada intervención de las autoridades comunitarias indígenas.

En EE.UU., Nueva Zelanda, Colombia y Venezuela existen cortes indígenas que detentan jurisdicción especial para juzgar a adolescentes indígenas en conflicto con las leyes penales, de acuerdo a sus propios sistemas normativos.

### Conclusiones

El sistema de derechos el niño que establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño se basa en una concepción de infancia hegemónica, acuñada por un fuerte individualismo y cuyo concepto central es la inocencia de la infancia.

Dicha concepción se ha impuesto globalmente mediante la difusión de políticas públicas basadas en ella, la creación de una cultura que uniformiza la noción de niñez e infancia y, no menos importante, el establecimiento de un sistema global de derechos de los niños fundado en aquella concepción.

La infancia indígena, cuya determinación se basa en la pertenencia de los niños y niñas a marcos de significado en los que participan activamente mediante procesos comunitarios constituye una anomalía, en la cual se reduce la infancia indígena a los múltiples problemas sociales que ella presenta. Esta definición hace que la infancia indígena sea más bien parte de las iconografías del desastre con las cuales la infancia hegemónica subordina a las nociones de la infancia que no corresponden a la visión occidental individualista y eurocéntrica.

Sin embargo, la Convención también entrega herramientas para bridar un lugar a la infancia indígena como sujetos de derechos sin desmedro de las pertenencias culturales, cual es el derecho a la identidad cultural que reconoce la convención. A partir de ese derecho se puede sostener una conexión sistemática entre los derechos indígenas y los derechos del niño, lo cual nos conduce a entender la dimensión colectiva del interés superior del niño.

### Referencias bibliográficas

Alston, Philip, *The Best Interests Principle, Toward a Reconciliation of Culture and Human Rights*. In: Alston, Philip (Ed.), *The Best Interest of the Child, Reconciling Culture and Human Rights*. Oxford: Clarendon Press. 1994.

Ansell, Nicola, *Children, Youth and Development*. New York: Routledge/Taylor & Francis Group, 2005.

Bond Stockton, Kathryn, *The Queer Child, or Growing Sideways in the Twentieth Century*. Duke: Duke University Press, 2009.

Boyden, Jo, *Childhood and the policy makers: A comparative perspective on the globalization of childhood*. In: James, Allison & Prout, Alan, *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary issues in the sociological study of childhood*. London: Falmer Press, 1990: 184-215.

Bustelo, Eduardo, *Notas sobre Infancia y Teoría*, Trabajo presentado en el *V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia* (Congreso de Adultos) San Juan, Argentina, 15-19 de Octubre de 2012.

Campbel, Tom, *The Rights of the Minor: As Person, as Child, as Juvenile, as Future Adult*, *International Journal of*

*Law and the Family* 6(1) (1992): 1-23, 3.

- Cheney, Kristen, Deconstructing Childhood Vulnerability: An Introduction. *Childhood In Africa* 2(1) (2010): 4-7.
- Dailey, Anne C., Children's Constitutional Rights, *Minnesota Law Review* 95(6) (2011): 2099-2179, 2123; Cfr. Margolin, C.R., Salvation Versus Liberation: The Movement for Children's Rights in a Historical Context, *Social Problems* 25(4) (1978): 441-452; Hawes,
- Eekelaar, John, The end of an era?, *Journal of Family History* 28(1) (2003): 108-122.
- Fanlo Cortes, Isabel, "Viejos" y "nuevos" derechos del niño, un enfoque teórico, *Revista de Derecho Privado* 20 (2011): 105-126, 125.
- Freeman, Michael, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 3, The Best Interest of the Child*. Leiden/London: Martinus Nijhoff, 2007: 32.
- Freeman, Michael, Introduction: Rights, Ideology and Children, in *The Ideologies of Children's Rights*, Freeman, Michael; Veerman, Phillip, eds., Dordrecht/Boston/New York: Martinus Nijhoff, 1992: 1, 3.
- Freeman, Michael, *The Moral Status of Children, Essays on the Right of the Child*. Dordrecht/Boston/New York: Martinus Nijhoff, 1997, 23.
- Gal, Tali, *Child Victims and Restorative Justice: A Needs-Rights Model*. Oxford: Oxford University Press, 2011: 29.
- Godwin, Samantha, Children's Oppression, Rights and Liberation, *Northwestern Interdisciplinary Law Review* 4(1) (2011): 246-302: 271.
- Henrick, Harry, Constructions and Reconstructions of British Childhood: An interpretative survey, 1800 to the present. In: A. James & Prout, Alan (Eds.), *Constructing and Reconstructing Childhood*. London & Philadelphia: Falmer Press, 1997: 34-62.
- Higonnet, Anne, *Pictures of Innocence: The History and Crisis of Ideal Childhood*. London: Thames & Hudson, 1998.
- Hodgson, Douglas, The International Legal Protection of the Child's Right to a Legal Identity and the Problem of the Statelessness. *International Journal of Law and the Family* 7(2) (1993): 255-270: 265.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission, *Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families*. Canberra: Commonwealth of Australia, 1997: Recomendations 46 y 47.
- Jenkins, Henry, Introduction: The Innocent Child and Other Modern Myths. In: Jenkins, Henry (ed.), *The Children's Culture Reader*. New York and London: New York University Press, 1998.
- Joseph, *The children's rights movement: a history of advocacy and protection*. Boston: Twayne Publishers, 1991.
- Kaime, Thoko, *The Convention of the Right of the Child, A Cultural Legitimacy Critique*. Amsterdam: Europa Law Publishing, 2011: 31.
- Kincaid, James, Producing Erotic Children. In: Jenkins, Henry (Ed.), *The Children's Culture Reader*. New York and London: New York University Press, 1998.
- Kincheloe, Joe, The Complex Politics of McDonald's and the New Childhood: Colonizing Kidzworld. In: Cannella, Gaile Sloan & Kincheloe, Joe (Eds.), *Kidworld childhood studies, global perspectives, and education*. New York: Peter Lang Publishing, 2002: 75-122.
- Kline, Marlee, Child Welfare Law, "Best Interests of the Child" Ideology, and First Nations. *Osgoode Hall Law Journal* 30(2) (1992): 375-425.

LeVine, R. A., & White, M., The social transformation of childhood. In: A. S. Skolnick & J. H. Skolnick (Eds.), *Family*

- in transition*. New York: HarperCollins, 1992.
- Liebel, Manfred, *Wozu Kinderrechte - Grundlage und Perspektiven*. Weinheim und München: Juventa Verlag, 2007: 42.
- McCombs, Theodore & Shull Gonzalez, Jackie, *Right To Identity, International Human Rights Law Clinic University Of California*, Berkeley School Of Law, November 2007.
- Millaleo, Salvador & Jiménez, Luis, *Ley de Responsabilidad Penal Adolescente y Derechos de los Niños Indígenas*, Segundo Informe para Proyecto ANIDE-UE. Santiago: ANIDE, 2014: 28.
- Nieuwenhuys, Olga, Keep asking: Why childhood? Why children? Why global? *Childhood* 17(3) (2010): 291–296: 294.
- Nnadozie, Ugochi, *Integrating Rights And Duties: Achieving Children’s Autonomy Rights in a Culturally Diverse World*, A thesis submitted to McGill University in partial fulfilment of the requirements of degree of Masters of Law. Montreal: McGill University, 2011: 37.
- Poretti, Michel; Hanson, Karl; Darbellay, Frédéric; Berchtold, André, The Rise and Fall of Icons of ‘Stolen Childhood’ since the Adoption of the UN Convention on the rights of Child. *Childhood* 21(1), 22-38.
- Prout, Alan, *The Future of Childhood*. London: Routledge, 2004: 13.
- Prout, Alan, *The Future of Childhood, toward the interdisciplinary study of children*. London: Routledge, 2004: 11.
- Robinson, Kerry, In the Name of Childhood Innocence, *Cultural Studies Review* 14(2) (2008): 113129.
- Robinson, Kerry, *Innocence, Knowledge and the Construction of Childhood*. London: Routledge, 2013: 13.
- Ronen, Ya’ir, Redefining The Child’s Right To Identity. *International Journal of Law Policy and the Family* 18 (2) (2004): 147-177.
- Sabbioni, Jennifer, I hate working for white people. *Hecate* 19(2) (1993):7–25: 9
- Wald, Michael S., Children’s Rights: A Framework for Analysis, *University of California Davis Law Review* 12 (1979): 255-282, 256; Arnott, Stephen, Autonomy, Standing, and Children’s Rights, *William Mitchell Law Review* 33(3) (2007): 807-825, 813 et seq.; Cfr.
- Zelizer, Viviana, *Pricing the Priceless Child: The Changing Social Value of Children*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

# A criança indígena e o direito a educação escolar diferenciada e de qualidade

Adriana De Medeiros, Adnilson De Almeida y Denise De Carvalho

Como citar:

De Medeiros, Adriana<sup>12</sup>; De Almeida, Adnilson<sup>13</sup>; De Carvalho, Denise<sup>14</sup> (2014) A criança indígena e o direito a educação escolar diferenciada e de qualidade. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

En Brasil expandido en los reflejos en el campo de la legislación, las políticas de investigación educativa, plan de estudios y del gobierno en el contexto de la educación indígena. Muchas de estas discusiones tienen una pregunta muy importante: Derecho, la autonomía y la calidad de la educación para la población indígena. Se sabe que la primera instrucción escolar orientado a los pueblos indígenas se plantea de forma imponente, con la llegada de los colonizadores. Después de cuatro siglos de exterminio sistemático de los diversos grupos étnicos indígenas en 1910, el Estado formula una política de la India a través del Servicio de Protección al Indio - SPI. Sin embargo, no fue hasta la Constitución de 1988, que ha garantizado el derecho a la educación diferenciada, reconociendo la legitimidad del uso de sus lenguas nativas y sus propios procesos de aprendizaje. Por lo tanto, este artículo pretende analizar el derecho de los niños indígenas a la educación escolar, buscando en la legislación y documentos que guían esta enseñanza modalidad respecto a las características específicas del niño, así como el respeto a su cultura. La investigación que se presenta es de carácter documental y enfoque cualitativo cuya relevancia radica en el hecho de que es esencial para discutir el derecho de los niños indígenas a una educación diferenciada y garantía de calidad en la Constitución brasileña.

**Palabras clave:** educación indígena, educación escolar, diferenciadas, derecha, niño

## A Educação escolar indígena Brasileira em três tempos

No Brasil nas últimas décadas temos participado de debates muito profícuos no âmbito da educação escolar indígena. Ampliaram-se as reflexões no campo da legislação, da investigação pedagógica, do currículo e das políticas públicas governamentais. Inúmeros estudos da área de Antropologia, História, Geografia, Linguística, Educação, entre outros, têm contribuído nesse sentido. Muitas dessas discussões apresentam uma questão muito polêmica e importante: o direito, a autonomia e a qualidade da educação para a população indígena.

O modelo de educação escolar indígena brasileiro pode ser estudado a partir de três perspectivas históricas: de dominação, de integração e afirmação.

O primeiro período corresponde à chegada dos colonizadores em conjunto com a ação evangelizadora católica, tendo como princípios a conversão religiosa e o uso da mão de obra indígena. Neste período, a educação seguia o modelo tradicional, caracterizada pela transmissão de informações tidas como verdades absolutas e inquestionáveis, o que se configurava em ação de aniquilamento dos saberes, crenças e valores dos donos da terra, ou seja, utilizava-se a educação como estratégia de dominação, abdicação e submissão. De acordo com Arroyo (2012, p.126) “Inferiorizar os povos diferentes em etnia, raça foi uma estratégia para não reconhecer sua igualdade de direitos. As teorias pedagógicas ora reagem, ora vem contribuindo nessa estratégia segregadora”.

Esse modelo de educação se perpetuou até a expulsão dos jesuítas em 1759 - por ordem de Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal - que muito contribuiu para ação integracionista, alterando desta forma

12 Licenciada em pedagogia, mestre em educação (UFRN) e doutoranda em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente – UNIR. Professora da Universidade Federal do Amazonas. E-mail: afdemedeiros@gmail.com

13 Mestre em Geografia/UNIR; Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Paraná – UFPR; Estágio Pós-Doutoral na Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG; Pesquisador do Grupo de Estudos e Pesquisas Modos de vida e Culturas Amazônicas – GEPCULTURA/UNIR; Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação Mestrado em Geografia – UNIR e do Programa de Pós Graduação Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente/UNIR. E-mail: adnilsonn@gmail.com

14 Licenciada em pedagogia, mestre e doutora e pós - doutorado em Educação . Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. tutaden@terra.com.br

os modos de vida e as culturas indígenas, bem como suas formas de organização.

Com o fracasso da política pombalina percebe-se que nos períodos colonial e imperial não apresentaram avanços no que diz respeito a uma educação institucionalizada nem para índios<sup>15</sup> e nem para os não índios.

Ao final do século XIX, nasce sob o “signo da ‘ordem e do progresso’, a República Federativa do Brasil, um Estado positivo, com uma sociedade reformada política, econômica e culturalmente” (PÉREZ, 2008, p.192). Nesse contexto, a educação ganha destaque como uma das utopias da modernidade, como descreve Mortatti (2004, p.55).

Com a proclamação da República, em 1889, intensificou-se a necessidade de intervenção institucional na formação dos cidadãos, sobretudo das novas gerações, por meio da educação e da instrução primária, com o objetivo de reverter o ‘atraso do Império’ e fundar uma ‘civilização nos trópicos’.

A primeira fase desse período é marcado pela criação, em 1910, do Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais – SPI, que mais tarde teve a função e a denominação específica mudada para Serviço de Proteção ao Índio – SPI. Essa fase ficou caracterizada por um intenso processo de escolarização que visava a “integração dos índios à comunhão Nacional” que se estendeu por quase todo o século passado.

Nesse período a educação escolar desempenhou papel privilegiado, não apenas “amansando” os aborígenes, mas, principalmente, “a) integrando os indígenas a estrutura econômica do país como trabalhadores rurais conhecedores de determinadas técnicas agrícolas e b) inculcando o sentimento de comunhão nacional, sobretudo em regiões de fronteira, tidas como estratégicas na geopolítica do país”. (Oliviera & Nascimento, 2012, p.769).

É importante destacar que nesse momento, a igreja oficialmente deixou de ser a principal instituição de orientação educacional, no entanto, isso não se efetivou na prática.

Essas perspectivas educacionais, tanto a de dominação como a da integração visavam impor um modelo de educação alheio às especificidades indígenas, o que podemos denominar como ‘metamorfose hegemônica’, ou seja, tentavam resolver um problema público: “o que fazer com esses indivíduos que ocupam a terra e nada fazem?” Simples: transformar o indígena naquilo que ele não era, pretensamente branco, cristão e trabalhador produtivo de riquezas.

Em dezembro de 1967, o SPI é substituído pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI, este órgão vinculado ao Ministério do Interior foi criado com o objetivo de inovar a política indigenista no Brasil. No entanto, “[...] obedecendo a uma fórmula já presente nas políticas indigenistas anteriores, a FUNAI organizaria então suas ações de acordo com a lógica segundo a qual o desenvolvimento social, associado ao crescimento econômico, resultaria no desejado processo de civilização dos índios”. (Oliviera & Nascimento, 2012, p.771).

Com isso, há um entendimento do estado brasileiro quanto direito à educação indígena assegurando num conjunto de leis, resoluções e decretos. Assim temos, por exemplo, o Decreto nº 63.223, de 06.09.1968 que promulga a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação do Campo do Ensino com base no Decreto Legislativo nº 40/1967 e nas medidas adotadas na Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura . UNESCO, de 15.12.1960.

O texto desse Decreto apresenta no seu Artigo 1º o caráter da não discriminação de ensino em quaisquer circunstâncias, entretanto no Artigo 2º infere que algumas práticas podem ser admitidas pelo Estado e não são consideradas discriminatórias. Ainda esse Decreto traz em seu Artigo 5º:

c) deve ser reconhecido aos membros das minorias nacionais do direito de exercer atividades educativas que lhes sejam próprias, inclusive a direção das escolas e segundo a política de cada Estado em matéria de educação, o uso ou o ensino de sua própria língua desde que, entretanto:

I - esse direito não seja exercido de uma maneira que impeça os membros das minorias de compreender cultura e a língua da coletividade e de tomar parte em suas atividades ou que comprometa a soberania nacional;

---

15 No Brasil até recentemente usava-se o termo índio, visto como preconceituoso na atualidade. Sendo que a partir da década de 1980 passou-se a se utilizar como indígenas em razão das etnias considerarem como o mais adequado, inclusive como retórica para um discurso político-ideológico, com objetivo de acessar políticas públicas – ainda que as mesmas não sejam aplicadas em sua totalidade.

II - o nível de ensino nessas escolas, não seja inferior ao nível geral prescrito ou aprovado pelas autoridades competentes; e

III - a frequência a essas escolas seja facultativa.

Conforme se verifica no texto do artigo acima, a não discriminação do ensino era algo surrealista em virtude da existência do regime político vigente, a língua da coletividade representava um perigo para a soberania nacional, razão pela qual a educação formal para indígenas continuou renegada, persistindo a invisibilidade. não só dos povos como de suas línguas, frente à sociedade abrangente nacional.

No final dos anos 1970, ainda durante o período da ditadura militar começaram a surgir no cenário político nacional, organizações não governamentais voltados para a defesa da causa indígena. Foi nesse período que o General Presidente Emilio Garrastazu Médici assinou a lei nº 6.001/73 que dispõe sobre o Estatuto do Índio. Paralelamente, e em consonância com o surgimento das organizações governamentais e não governamentais pró-indígenas no país, o movimento indígena começou a se organizar, dando origem a um novo cenário, como nos lembra Czarny (2012, p.14):

Nas últimas décadas, diferentes Estados da América Latina têm realizado reformas educativas voltadas para o reconhecimento da diversidade, algo que resultou principalmente das reivindicações dos movimentos indígenas e de organizações da sociedade civil. Sendo assim, houve avanços na discussão política sobre os direitos reconhecidos aos povos indígenas nos últimos anos, entre eles o de acesso a uma educação formulada segundo sua realidade específica e suas aspirações de futuro, valorizando suas culturas e identidades.

No Brasil, o resultado de um movimento de resistência e resiliência, a partir da Constituição Federal de 1988 envolvendo a história das relações entre o Estado brasileiro e as sociedades indígenas começa mudar de fato de o Estado passar a reconhecer os povos indígenas, não mais, como uma categoria social em vias de extinção, mas, a respeitá-los como grupos étnicos diferenciados, com direito a manter sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições. Garantindo a esses povos um ensino fundamental regular diferenciado que será ministrada em língua portuguesa e em suas línguas maternas, estabelece também processos próprios de aprendizagem. Artigos 231e 210 da Constituição Federal/88.

A regulamentação dos artigos previstos na Carta Magna de 1988, garantindo aos povos indígenas uma educação escolar diferenciada, específica, intercultural e bilíngüe, veio conseqüentemente ocasionar – ainda com muito resistência - a transferência da responsabilidade da FUNAI para o Ministério da Educação e Cultura - MEC.

Em cumprimento à Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto nº 58.825, de 14.06.1966, posteriormente sendo editado o Decreto nº 26, de 04.02.1991 que dispõe sobre a educação indígena no Brasil, como de competência do Ministério da Educação a coordenação de ações educacionais indígenas, em consonância com a opinião da FUNAI, sendo que o procedimento do desenvolvimento do sistema ficou a cargo das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação em harmonia com as Secretarias Nacionais de Educação do MEC, conforme expresso nos artigos 1º e 2º.

O Parecer nº 14/99, de 14.09.1999, ao estabelecer relações com o Art. 26 no qual trata do currículo específico no ensino fundamental, destaca que para ocorrer a garantia de uma educação diferenciada com currículo específico é importante a verificação e a inclusão de conteúdos curriculares legitimamente indígenas e em línguas próprias, a fim de que “acolhendo modos próprios de transmissão do saber indígena (...) é imprescindível que a elaboração dos currículos, entendida como processo sempre em construção, se faça em estreita sintonia com a escola e a comunidade indígena a que serve” (p.18) (Grifos nossos).

Como se observa o Parecer enfatiza o conjunto de saberes, procedimentos culturais e históricos produzidos por essas populações étnicas, e procura integrar a parte diversificada do conteúdo com base conceitual, afetiva e cultural, articulando-lhes os saberes dos não indígenas. (Silva, 2007).

Como decorrência desse processo, outras legislações foram elaboradas e sancionadas a partir dos princípios expressos na Carta Magna, no sentido de criar a educação escolar Específica e diferenciada, entre elas, destacamos estas:

- A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN, 9394/96 que garante aos povos indígenas o direito

a uma educação escolar diferenciada e de qualidade, essa assegura no artigo 78, que o Sistema de Ensino da União, com o auxílio das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos indígenas, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngüe e intercultural aos povos indígenas;

- O Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas (1998) que define os princípios e as propostas pedagógicas e curriculares para as escolas indígenas ao mesmo tempo em que orientava os sistemas de ensino para a construção e o desenvolvimento de políticas de EEI, pautadas nas idéias de especificidade, diferenciação, interculturalidade, bilinguismo e escola comunitária;
- As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica, definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e homologadas pelo MEC em 2012.

Podemos afirmar que a Constituição Federal é o marco inicial para o reconhecimento de uma educação diferenciada para os povos indígenas. No entanto, veremos que o fato de se proclamar a diversidade cultural e o respeito à diferença na legislação não garante necessariamente uma postura política transformadora.

### **A educação escolar indígena diferenciada, intercultural e bilíngüe: tempo de afirmação.**

É necessário discutir: como se institui uma escola específica e diferenciada? Compreendemos que o primeiro passo para a construção de uma escola indígena diferenciada, é o rompimento com a linearidade do tempo tão comum as escolas da sociedade abrangente,

[...] o novo modelo de escola indígena pressupõe, entre outras coisa, a construção de um calendário escolar culturalmente específico : em época de colheita e dos rituais a ela associados , por exemplo, as atividades têm que ser interrompidas na escola de modo a permitir que os alunos possam acompanhar os adultos nessa importante esfera de socialização. (MAHER, 2005, p. 95).

No Brasil existem diversas populações indígenas, cada uma com tradições e culturas específicas, falando línguas e dialetos também específicos e, embora compartilhem um conjunto de elementos básicos que são comuns a todas elas e que ao mesmo tempo as diferenciam da sociedade não indígena. Cada uma dessas tem identidade própria, fundada na própria língua, no território habitado e trabalhado, nas crenças, costumes, história e organização social o que faz necessário, formas próprias de ensino e aprendizagem, baseadas na transmissão oral do saber coletivo e dos saberes de cada indivíduo. (BRASIL, 1994).

No entanto ainda se configura um grande desafio,

[...] pois a escola que conhecemos tem como base a homogeneização : em que se ensina para todos, em que se agrupam por idades similares, se igualam e disciplinam conhecimentos e saberes, modos de agir, sintetizados na homogeneização dos tempos e espaços. [...] como fazer uma escola que não cumpra os dias letivos instituídos para todas as escolas pelo Ministério da educação? Como enfrentar os tempos escolares padronizados e controlados da vida, com um horário fixo e quase inegociável? Como vivenciar o controle escolar que exige uma assiduidade que desconhece a organização familiar e comunitária de cada pessoa ou grupo? Do mesmo modo, posso indagar acerca do espaço escolar, cujos prédios que alojam a instituição são confundidos com a própria escola e sugerem um aprender e ensinar entre quatro paredes, com certeza são grandes os desafios para a constituição de fato, das escolas específicas e diferenciais. (BERGAMASCHI, 2012, p.51).

Ainda nesse sentido, o segundo passo seria de um currículo próprio, contrariando em parte o que cita o Art. 26 da LDB 9394/1996

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.

A lei permite um currículo de base comum, permitindo apenas um pequeno acréscimo na parte diversificada. Defendemos que o currículo da escola indígena deva partir da interação da tradição e memória ensinadas pelos mais velhos e os conhecimentos da sociedade não indígena e que a eleição desse último seja realizada pelas comunidades indígenas.

Outro aspecto proposto na organização da escola indígena é o da interculturalidade, palavra muito usada na atualidade, principalmente quando se fala sobre educação e escola. Esta é entendida na legislação brasileira como um processo de interrelação entre as culturas, o intercâmbio entre as mesmas e as contribuições recíprocas aos quais todas as sociedades foram e são submetidas ao longo de sua história. (Brasil, 1994).

Para Bergamaschi (2012, p.44) “[...] a interculturalidade pode significar o movimento concreto de diferentes grupos sociais em interação, em diálogo”. Partindo dessa concepção podemos compreender em uma relação que implica em reconhecer e aceitar as diferenças culturais, raciais, sexuais, religiosas, de classes e gênero.

Essa configuração de educação intercultural exige um currículo pensado e elaborado por muitas mãos e cabeças: educadores indígenas e não indígenas entre outros membros da comunidade como crianças, mulheres, jovens e idosos, de modo a garantir que o processo de ensino e aprendizagem se insira num contexto em que ao mesmo tempo possibilite o acesso a uma nova cultura, mas que também ajude a preservar e valorizar a riqueza cultural étnica.

Para que promova uma escola diferenciada e intercultural é necessário considerar a participação da criança na elaboração de um currículo para a escola indígena, tendo como pressuposto uma pedagogia da interculturalidade que se orienta segundo uma perspectiva de constituição de um cosmopolismo infantil (Tomás & Soares, 2004 *apud* Sarmiento, 2007, p.23).

Nessa perspectiva teórica, a criança é vista como produtora de cultura e não apenas depósitos de culturas adultas. Mas, são sujeitos ativos e interativos que constroem e reconstróem seu mundo a partir de suas vivências e de suas lógicas. “A participação infantil constitui uma condição essencial de uma educação intercultural ativa” (Sarmiento, 2007, p. 38).

No entanto, sabemos que mesmo diante de uma nova concepção de infância instituída e reconhecida há várias décadas, as crianças ainda são sujeitos silenciados quando se trata de reconhecê-lo como capazes de formularem ideias e proposições a cerca de seu modo de viver e olhar o mundo.

Os documentos norteadores para a educação indígena, em especialmente o atendimento as crianças do ensino fundamental silencia nesse aspecto, o recente documento - As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena (2012), objetivam:

- Orientar as escolas indígenas de educação básica e os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na elaboração, desenvolvimento e avaliação de seus projetos educativos;
- Orientar os processos de construção de instrumentos normativos dos sistemas de ensino visando tornar a Educação Escolar Indígena projeto orgânico, articulado e sequenciado de Educação Básica entre suas diferentes etapas e modalidades, sendo garantidas as especificidades dos processos educativos indígenas;
- Assegurar que os princípios da especificidade, do bilingüismo e multilinguismo, da organização comunitária e da interculturalidade fundamentem os projetos educativos das comunidades indígenas, valorizando suas línguas e conhecimentos tradicionais;
- Assegurar que o modelo de organização e gestão das escolas indígenas leve em consideração as práticas socioculturais e econômicas das respectivas comunidades, bem como suas formas de produção de conhecimento, processos próprios de ensino e de aprendizagem e projetos societários;
- Fortalecer o regime de colaboração entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, fornecendo diretrizes para a organização da Educação Escolar Indígena na Educação Básica, no âmbito dos territórios etnoeducacionais;
- Normatizar dispositivos constantes na Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, ratificada no Brasil, por meio do Decreto Legislativo nº 143/2003, no que se refere à educação e meios de comunicação, bem como os mecanismos de consulta livre, prévia e informada;
- Orientar os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a incluir, tanto nos processos de formação de professores indígenas, quanto no funcionamento regular da Educação Escolar Indígena, a colaboração e atuação de especialistas em saberes tradicionais, como os tocadores de instrumentos musicais, contadores de narrativas míticas, pajés e xamãs, rezadores, raizeiros, parteiras, organizadores de rituais, conselheiros e outras funções próprias e necessárias ao bem viver dos povos indígenas;

- Zelar para que o direito à educação escolar diferenciada seja garantido às comunidades indígenas com qualidade social e pertinência pedagógica, cultural, linguística, ambiental e territorial, respeitando as lógicas, saberes e perspectivas dos próprios povos indígenas.

Assim, para o terceiro objetivo apresentado acima, trata do bilinguismo, que se configura uma complexidade, haja vista que se fala no Brasil várias línguas indígenas, o que dificulta a relação entre as diferentes etnias, como também entre indígena e não indígena. Não estamos defendendo o monolinguismo. Ao contrário, defendemos que esse aspecto é um dos mais importantes para se instituir uma escola diferenciada -a preservação de sua língua materna.

A apropriação de novos sentidos e representações culturais para as populações indígenas ocasionou em muitas etnias a perda de sua língua materna. Todos os documentos que norteiam a educação indígena a partir da década de 1980 defendem que as crianças sejam alfabetizadas em sua língua mãe.

### **Notas para uma conclusão**

O trabalho que ora concluímos apresentou de forma sucinta a trajetória histórica da educação indígena no Brasil explicitando seus avanços e recuos na legislação.

Este foi realizado através de uma pesquisa documental. Elegemos para nossa análise os principais documentos que a partir da década de 1980 influenciaram positivamente no reconhecimento dos indígenas como indivíduos de direitos. Vimos que a CF se configurou como um marco na história indígena. Ao reconhecer o direito à educação diferenciada, que obrigou as instituições responsáveis pela legislação educacional elaborarem documentos norteadores seguindo os princípios da Carta Magna.

No entanto, percebe-se a letargia do Estado na elaboração de uma política educacional que considerasse as especificidades dos povos indígenas. Foram 400 anos de exclusão e extermínio cultural através de uma política de dominação e integradora.

Verifica-se ainda que a aplicabilidade das legislações, tem se mostrado bastante fragilizada e a execução dos objetivos ocorre de forma precária, conforme assegura o Plano Nacional de Educação: *“Não há, hoje, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que dificulta a implementação de uma política nacional que assegure a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngue às comunidades indígenas”*.

Mas, como Freire (1996) nos lembra somos seres inacabados. E as políticas educacionais para o atendimento ao indígena, especialmente a criança estão longe do ideal. Haja vista, considerarmos que a educação indígena de qualidade deve atender aos princípios da diferenciada, interculturalidade, bilinguismo e a participação da criança como protagonista desse processo.

Estudos mostram a escola indígena como uma instituição em construção longe de se constituir num ideal de escola específica e diferenciada imaginada pela legislação, a escola indígena se revela em movimentos, com descompassos gritantes entre a gestão pública e os anseios das comunidades em questão, deixando evidente a relação conflituosa que a implementação da educação escolar em terras indígenas provoca. (Bergamaschi, 2012, p.70).

Esse é o grande desafio.

### **Referências**

Almeida Silva, Adnilson de. *Impactos Socioculturais em Populações Indígenas de Rondônia: Estudo da Nação Jupaú*. (Dissertação de Mestrado em Geografia). Porto Velho: PPGG/NCT/UNIR, 2007. 249 p.

Arroyo, Miguel G. *Outros sujeitos: outras pedagogias*. Petropolis: Vozes, 2012.

Bastos, Maria Helena C; Stephanou, Maria. (Org.). *História e memórias Da educação no Brasil*. Vol. III: Século XX. Petrópolis, RJ

Bergamaschi, Maria Aparecida. Interculturalidade nas práticas escolares indígenas e não indígenas. In: Paladino,

- Mariana; Czarny, Gabriela (Org.). *Povos indígenas e escolarização*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 43-72.
- Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n<sup>os</sup> 1/ 92 a 64/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n<sup>os</sup> 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 104p.
- \_\_\_\_\_. *Diretrizes para a Política Nacional de Educação Escolar*. Elaborado pelo Comitê de Educação Escolar Indígena. 2. ed. Brasília: MEC/ SEF/DPEF, 1994. 24 p. (Cadernos de Educação Básica. Série Institucional; 2).
- \_\_\_\_\_. *Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, da Organização Internacional do Trabalho*. OIT. Brasília: Congresso Nacional, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Educação*. Lei n<sup>o</sup>. 10.172, de 09/01/2001.
- \_\_\_\_\_. *Referencial curricular nacional para as escolas indígenas*. Brasília, MEC/SEF, 1998.
- Czarny, Gabriela. Ressituando debates interculturais nas Américas. In: Paladino, Mariana; Czarny, Gabriela (Org.). *Povos indígenas e escolarização*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 27-42.
- D`Angelis, Wilmar; Veiga, Juracilda (Org.). *Literatura e escrita em escola indígena: encontro de educação indígena no 10º COLE/1995*. Campinas, SP: ALB: Mercado de Letras, 1997.
- Guimarães, Susana Martelletti Grillo. *A aquisição da escrita e diversidade cultural: prática de professores Xerente*. Brasília: FUNAI/DEDOC, 2002. 137p.
- Maher, Terezinha de Jesus Machado. A criança Indígena: do falar materno ao falar emprestado. In: Faria, Ana Lúcia Goulart de; Mello, Suely Amaral (Org.,). *O mundo da escrita no universo da pequena infância*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005. p. 74-107.
- Mindlin, Betty. Texto e leitura na escola indígena. In: D`Angelis, Wilmar; Veiga, Juracilda (Org.). *Literatura e escrita em escola indígena: encontro de educação indígena no 10º COLE/1995*. Campinas, SP: ALB: Mercado de Letras, 1997. p. 53-80.
- Mortatti, Maria do Rosário Longo. *Educação e letramento*. São Paulo; UNESP, 2004.
- Oliveira L. A. & Nascimento, R.G. Roteiro Para Uma História Da Educação Escolar Indígena: Notas Sobre A Relação Entre Política Indigenista E Educacional. Campinas: *Cedes*, v. 33, n. 120, jul. 2012. Trimestral. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 17 dez. 2013.
- Perez, Carmen Lúcia Vidal. Alfabetização: um conceito em movimento. In: *alfabetização reflexões sobre saberes docentes e saberes discentes*. Regina Leite Garcia(org). São Paulo: Cortez, 2008.
- Sarmiento, Manuel Jacinto (Org.). Culturais infantis e interculturalidade. In: Dorneles, Leni Vieira (Org.). *Produzindo pedagogias interculturais na infância*. Petropolis: Vozes, 2007. p. 19-40.



## Grupo de Trabajo

Niñez Latinoamericana: lecturas, tendencias, contra-tendencias y realidades socioculturales, políticas públicas y derechos

# Niñez y políticas de salud mental: el desafío de las políticas en salud mental frente al sufrimiento psicosocial en la niñez en la Argentina

Alejandra Barcala

---

Como citar:

Barcala, Alejandra (2014) Niñez y políticas de salud mental: el desafío de las políticas en salud mental frente al sufrimiento psicosocial en la niñez en la Argentina. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

Las transformaciones económicas, sociales y culturales a partir de la década del 90 implicaron el retroceso de las políticas sociales consensuadas generando un aumento progresivo de problemáticas psicosociales en la niñez y situando a este grupo poblacional como uno de los de mayor nivel de vulnerabilidad. Situación que requiere de un esfuerzo conceptual que pueda plasmarse en iniciativas equitativas y universales para la promoción y cuidado de la salud mental, y para hacer frente al estigma, a la discriminación y a la exclusión que sufren los niños, niñas y adolescentes con sufrimiento psíquico.

El análisis de la interfaz de las relaciones entre el modelo de Estado, las políticas públicas y legislaciones, las prácticas institucionales y los discursos de los profesionales del sector salud a partir permitió aportar a la comprensión de los modos de intervención frente a los problemas de salud mental en la niñez, a través del reconocimiento de prácticas de estigmatización, exclusión e institucionalización psiquiátrica, cuya interrelación y particularidades específicas visibilizaron un circuito que a partir de los 90 medicalizó ciertos comportamientos de los niños y niñas. Estos procesos de medicalización se fueron instalando en la cotidianidad de la vida social y colectiva de manera veloz y tuvieron efectos negativos en la producción de la subjetividad. La ausencia de políticas públicas colaboró a profundizar este proceso.

**Palabras Clave:** niñez, políticas, salud mental, Argentina.

## Introducción

Las transformaciones económicas, sociales y culturales a partir de la década del 90 implicaron el retroceso de las políticas sociales consensuadas generando un aumento progresivo de problemáticas psicosociales en la niñez y situando a este grupo poblacional como uno de los de mayor nivel de vulnerabilidad. Situación que requiere de un esfuerzo conceptual que pueda plasmarse en iniciativas equitativas y universales para la promoción y cuidado de la salud mental, y para hacer frente al estigma, a la discriminación y a la exclusión que sufren los niños, niñas y adolescentes con sufrimiento psíquico.

Pensar la subjetividad en la niñez y comprender los nuevos modos de padecimiento contemporáneo implica analizar las profundas transformaciones de la realidad socio-económica que junto con los cambios culturales y la fragilización de las instituciones, en especial en el ámbito de la familia en las últimas décadas, generaron cada vez más niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y fragilidad psíquica.

En la Argentina numerosos hogares fueron quedando excluidos como efecto de la creciente pobreza y el desempleo, aumentando la brecha de inequidad, que acentuó la desigualdad y la fragmentación social.

La economía capitalista de mercado promovió la mercantilización de las relaciones sociales modelando un nuevo tipo de sociabilidad que debilitó los vínculos y disgregó las formas tradicionales de convivencia. La penetración del individualismo, desregulado de todo encuadre colectivo, impactó en la constitución de las subjetividades produciendo constituciones yoicas cada vez más fracturadas y fragmentadas, sin referentes simbólicos de identidad. Al mismo tiempo, la globalización de los mercados y la implementación de reformas neoliberales estuvo acompañada por una fuerte segmentación en el interior de la sociedad que debilitó las instituciones (Lechner, 1997).

Los dispositivos institucionales que constituían subjetividad, entre ellos los servicios sanitarios, promediando los 90, ya no se encontraban regulados simbólicamente por el Estado, ni satisfacían las demandas de reconocimiento e integración simbólica, contribuyendo de esta manera a generar un nuevo modo de subjetividad.

Como se sabe, las formas de producción de subjetividad se inscriben en condiciones sociales y culturales específicas y se construye en el encuentro con las instituciones en las que esa subjetividad se alberga. Es decir no son universales ni atemporales. El tipo de subjetividad instituida, varía entonces con las diferentes prácticas de producción, lo que lleva a interrogarse por las políticas y prácticas de los actores sociales llevadas a cabo en las instituciones sanitarias. Así como a la necesidad de revisar los discursos y concepciones de la niñez que subyacen a las mismas en tanto impactan de forma positiva o negativa en los procesos de constitución subjetiva de los niños, niñas y adolescentes.

La década del 90 se caracterizó por la retracción del Estado en la implementación de las políticas sociales históricamente consensuadas, especialmente en el campo de la salud, en un contexto de creciente deterioro de las condiciones de vida, que tuvo entre otras consecuencias, la profundización del nivel de fractura de comunicación entre los servicios sanitarios, y los niños, niñas, adolescentes y las familias de los hogares más carenciados.

El acceso a los cuidados de la salud pasó de ser un derecho adquirido a ser una “mercancía”, que era posible comprar según el poder adquisitivo de cada hogar, y produjo una deconstrucción de la condición de ciudadano como sujeto de derecho para convertirla en otra, la de consumidor/cliente.

Paradójicamente, en este contexto, la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1990 y la Ley nacional N° 26061, de Protección Integral de los Derechos del Niño- junto a una legislación progresista en el campo de la salud mental en la Ciudad de Buenos Aires (Ley N° 448/2000) garantizaban el derecho a la salud y promovían la transformación de las políticas de niñez y las prácticas y modelos de intervención pública. Es decir, mientras esta legislación instalaba un discurso que garantizaba los derechos de ciudadanía, no lograba mitigar el embate de las políticas neoliberales.

Frente a una situación en la que las principales problemáticas giraban en torno a la exclusión social, la marginalidad y la ruptura de lazos sociales, las políticas y las prácticas de los actores responsabilizaban y atribuían las causas del sufrimiento a los sujetos que los padecían, como una suerte de “privatización” del dolor. En lugar de afectar favorablemente en las condiciones de salud de los niños modificando sus circunstancias adversas y garantizando el acceso a los cuidados integrales que atenuaran el sufrimiento de los mismos, las políticas de salud mental dirigidas a la niñez en su lugar colaboraron en la génesis y producción de procesos de medicalización del sufrimiento psíquico de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires, dándole características específicas: la exclusión y el encierro (Barcala, 2010).

Producto de este escenario, las nuevas demandas que generaban las complejas problemáticas infantiles a los servicios públicos de salud comenzaron a requerir de una respuesta estatal acorde a los nuevos paradigmas y al marco legislativo vigente.

Este trabajo pretende contribuir a comprender los modos en que en los últimos años las políticas de salud mental en la Argentina, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires han tomado posición en relación a un modo de atravesamiento de la niñez que padece por condiciones de alta vulnerabilidad psicosocial. En el mismo sentido, se propone considerar las respuestas que reciben del Estado, en especial aquellas ligadas a la institucionalización psiquiátrica. Esto implica conceptualizar las interfaces en un sistema complejo en el que se vinculan elementos de diferente nivel de determinación: el Estado con sus políticas y legislaciones específicas, las instituciones en salud mental, y las prácticas de los actores sociales institucionales vinculados con la niñez y juventud.

### **Un punto de inflexión en las políticas de Salud Mental. Estudio de caso: Ciudad de Buenos Aires**

En agosto del 2010 a partir de la firma del decreto N° 647 en la Ciudad de Buenos Aires se transferían las competencias relativas a la atención de los niños, niñas y adolescentes con problemáticas de salud mental y discapacidad que vivían en hogares de alojamiento de la órbita de la Dirección de Niñez del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) a la Dirección de Salud Mental del Ministerio de Salud.

Junto a estas competencias se trasladaban también los convenios suscriptos por dicho Ministerio con instituciones privadas de salud mental y discapacidad donde se alojaban los niños, niñas y adolescentes; y se direccionaban los créditos correspondientes a partidas presupuestarias desde el sector público a efectores privados, pagando una suma considerable por cada uno de ellos.

que además de que transitoriamente no podían vivir en su ámbito familiar, padecían de intenso sufrimiento psíquico.

Este traspaso constituyó un acontecimiento que marcó un punto de viraje en términos de modalidades de intervención respecto a los problemas de salud mental infantil en la Ciudad de Buenos Aires. Junto con la suscripción de un nuevo convenio con una clínica de internación psiquiátrica privada, por primera vez la Dirección de Salud Mental de esta Ciudad tercerizaba su responsabilidad - hasta ese momento a cargo de instituciones estatales-, abriendo de este modo, las puertas a dispositivos de mercantilización en el ámbito sanitario y social.

Esta medida se tomó en ausencia de un plan de salud mental que incluyera la comprensión, el diseño e implementación de abordajes de la complejidad de estas nuevas problemáticas infantiles que desbordaban las clasificaciones psiquiátricas clásicas.

Naturalizaba que niños y niñas menores de 18 años con sufrimiento psíquico, privados temporariamente de cuidados parentales, vivieran permanentemente en instituciones que se iban configurando así en "instituciones totales" (Goffman, 1998). Es decir, lugares de residencia donde un gran número de niños y niñas desarrollan todos los aspectos de su vida en el mismo espacio y bajo la misma autoridad, con un limitado contacto con el exterior. Lugares en donde reciben "tratamiento" y son medicados, y en muchas ocasiones ni siquiera asisten a la escuela, ni se les permite salidas o visitas, perdiendo así - cada vez más- su autonomía personal. Lugares que no cuentan en su propuesta institucional con dispositivos fortalecimiento familiar que favorezcan su externación, lo que implica la vulneración de las leyes de protección integral jurisdiccionales y nacionales (leyes N°114 y N°26061) que entienden que el alojamiento debe ser un recurso subsidiario, excepcional y transitorio, y que recurrir a una forma convivencial alternativa al grupo familiar del niño debe constituir siempre una medida excepcional, y en ningún caso puede consistir en privación de la libertad.

De este modo, el pasaje de estas instituciones del ámbito de Desarrollo Social al ámbito de Salud contribuyó a acentuar una transformación en la modalidad de cuidados establecida en los hogares de niños, niñas y adolescentes en los últimos años que iba estigmatizando y medicalizando el sufrimiento de mismos. La misma consistió en dividir a los hogares en convivenciales, terapéuticos y de atención especializada sostenida en función de la definición de la población a la que se dirigían. A medida que los mismos "se especializaban", se complejizaban los equipos técnicos dentro de la institución incluyendo obligatoriamente a un psiquiatra, al mismo tiempo que aumentaban la cápita por niño.

Las instituciones transferidas al área de salud, denominadas hogares de *atención especializadas*, lejos de desarrollar modalidades de intervención que promovieran la atención personalizada, el respeto de los aspectos socioculturales, la inclusión en espacios educativos, de salud, recreación y capacitación inherentes al proceso de constitución subjetiva de cada niño, niña y adolescente, se iban convirtiendo en instituciones de internación psiquiátrica, concentrando características semejantes a aquellas. Estaban destinados a niños, niñas y adolescentes que presentaran cuadros psicopatológicos, definición que fundamentó el traslado al ámbito de salud mental. La fragilidad psíquica producto de traumatismos sociales severos terminó así explicada y diagnosticada en términos psicopatológicos.

A partir de esta nueva categorización, se fomentaban los diagnósticos y etiquetas psiquiátricas y se iniciaba un circuito de deriva institucional de los niños, niñas y adolescentes con intenso sufrimiento psicosocial a hogares cada vez más especializados. Incrementando el estigma del diagnóstico, si un niño o niña era transitoriamente internado en el Hospital Neuropsiquiátrico Tobar García no podía volver a ser alojados en un hogar convivencial y solo podían acceder a *hogares especializados* de la Dirección de Salud Mental (eufemismo con los que se llamaba a las instituciones psiquiátricas infantojuveniles).

Profundizando esta tendencia, en el año 2012 se desarticulaba el PAC (Programa de Atención Comunitaria a niños, niñas y adolescentes), un programa que desde el año 2006 brindaba cuidados integrales territorializados y cuya propuesta constituyó un aporte a la construcción de procesos des/institucionalizadores basados en el derecho a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes con problemáticas graves en el campo de la salud mental.

Acorde a los estándares internacionales vigentes en materia de salud mental y derechos humanos esta práctica en salud mental comunitaria, colectiva y territorial propuso una mirada interdisciplinaria e intersectorial que

tomó en cuenta la multidimensionalidad de los determinantes sociales de la salud para brindar cuidados integrales. Desde el programa se diseñaron estrategias clínico –comunitarias singulares para cada niño, niña o adolescente basadas en una red de soportes institucionales continuos y confiables. Pensada desde una perspectiva psicoanalítica, esta praxis se propuso favorecer los procesos de subjetivación y la construcción de lazos sociales tendientes a evitar las tendencias crecientes de medicalización e institucionalización en la niñez.

El cierre de este Programa cuya cobertura en Red se extendía a toda la Ciudad de Buenos Aires junto con la creciente institucionalización de la niñez instalaba un modelo de intervención que contribuía a reforzar y consolidar procesos de medicalización. Esto paradójicamente ocurría en un contexto en que la reciente sanción de la ley nacional de Salud Mental 26657/2010 profundizaba en dicho campo el enfoque de derechos.

### **La niñez con sufrimiento psicosocial en la agenda estatal. Dos modelos de abordaje posibles**

El aumento de las demandas de nuevas problemáticas psicosociales y la transferencia de los llamados *hogares de atención especializada*, colocaba la cuestión de la salud mental de los niños y niñas con mayor vulnerabilidad en la agenda estatal, - ausente durante décadas.

El escenario institucional evidenciaba la inadecuación e insuficiencia de los servicios de salud para alojar los padecimientos de la niñez y adolescencia con mayor nivel de vulnerabilidad, y el vacío en el diseño e implementación de políticas dirigidas a resolver estas problemáticas.

Los procesos de medicalización de la infancia se fueron instalado en la cotidianidad de la vida social y colectiva de un manera veloz y con una profundidad hasta el momento poco conocida. Esto implicó una radicalización y transformación de la medicalización hacia nuevos procesos de medicamentación con intervención de actores sociales resignificados en nuevos escenarios.

El análisis de la interfaz de las relaciones entre el modelo de Estado, las políticas públicas y legislaciones, las prácticas institucionales y los discursos de los profesionales del sector salud permitió aportar a la comprensión de los modos de intervención frente a los problemas de salud mental en la niñez, a través del reconocimiento de prácticas de estigmatización, exclusión e institucionalización psiquiátrica, cuya interrelación y particularidades específicas visibilizaron un circuito que medicalizó ciertos comportamientos de los niños y niñas. Estos procesos de medicalización tuvieron efectos negativos en la producción de la subjetividad. Y la ausencia de políticas públicas colaboró a profundizar este proceso.

Por otra parte, al no existir lineamientos claros, y ante la ausencia de un plan de salud mental, delegar los cuidados de la niñez en situaciones muy complejas, de manera tal que lo público financie lo privado (con o sin fines de lucro) podía constituirse en la puerta de entrada de la privatización y proliferación de instituciones de internación psiquiátrica para niños, niñas y adolescentes, es decir beneficiar la creación de mercados profundizando los modelos patologizantes del sufrimiento.

Desde las perspectivas mencionadas es posible enunciar entonces, dos modelos opuestos de abordaje a las problemáticas psicosociales sostenidas en representaciones diversas de la infancia y del proceso salud/enfermedad/cuidados. Estos se resumen esquemáticamente en el siguiente cuadro:

#### **Modelos de abordaje del sufrimiento psicosocial de la niñez y adolescencia**

<b>Ausencia de políticas en salud mental infantil</b>	<b>Presencia de Políticas sociales integradas</b>
Acciones desarticuladas frente a problemas específicos	Diseño e implementación de un Plan de Salud mental
Prestadores privados	Dispositivos estatales propuestos por las leyes nacionales y jurisdiccionales de Salud Mental
Hogares de atención especializada conveniados. Instituciones totales	Trabajo territorial Fortalecimiento social y familiar

Tercerización, privatización, convenios	Fortalecimiento del sector público Redireccionamiento del presupuesto concentrado en las instituciones psiquiátricas a modalidades alternativas
El niño como objeto de intervenciones y diagnósticos	El niño como sujeto de derechos Escuchar a un niño
Intervenciones focalizadas realizadas por profesionales, en especial psiquiatras	Protección Integral de Derechos Trabajo interdisciplinario e intersectorial
Modelo centrado en la enfermedad en términos de clasificaciones psicopatológicas	Apuesta a las capacidades de los niños y niñas Construcción de un proyecto futuro
Modelo hospitalocéntrico tradicional	Modelo de Salud Mental Comunitaria

Este cuadro muestra lógicas diferentes respecto al modo de comprender las políticas y prácticas referentes a los cuidados en salud mental. Coloca en tensión una perspectiva de derechos vs. lógicas que llevan a la centralización en la atención hospitalaria acompañado por la desjerarquización del primer nivel de atención, la focalización, el avance de las privatizaciones y el desmantelamiento de lo público (restricción presupuestaria y el desfinanciamiento progresivo de los servicios de salud); y la Protección Integral de los Derechos del Niño que implica escuchar a un niño vs. una mirada centrada en un modelo médico-hegemónico psiquiátrico, que anula la subjetividad y refuerza el avance de la medicalización como respuesta al sufrimiento.

### Los Desafíos de las políticas en Salud Mental

Las políticas en salud mental se enmarcan en políticas sociales. Se sustancian en un trabajo que debería convocar e involucrar la participación de diferentes áreas impulsadas a integrarse a nivel operacional y trabajar en los niveles territoriales en Red, con el objeto de garantizar el derecho a la salud de los niños, niñas y jóvenes con vulnerabilidad psicosocial.

Desarrollar acciones para aliviar el sufrimiento implica reconstruir el entramado colectivo, ampliando y complejizando el tejido social que apoya a los niños y niñas, en un proceso que pueda revertir y poner un tope a la tendencia a psiquiatrización y a la exclusión. Esto supone la implementación de estrategias de intervención subjetivantes e inclusivas en territorio sobre la base del apoyo y respeto a la capacidad de innovación de los servicios ya existentes, la construcción de proyectos singulares para cada niño escuchando y favoreciendo la participación de los mismos.

En este marco, el desafío es implementar políticas de salud mental que enmarcadas en los nuevos paradigmas, es decir orientadas más a los “cuidados integrales” de las infancias que a proveer lugares de cuidados que ofertando atención especializada acaban cosificando e institucionalizando a los niños, niñas y adolescentes.

Para evitar prácticas desubjetivantes, toda política de salud mental en la niñez debería impulsar procesos de desinstitucionalización, lo que supone la reorganización de sistemas que no han podido adecuarse a las nuevas problemáticas psicosociales que se presentan y en los que coexisten contradictorias concepciones y representaciones, (saberes y prácticas) respecto a los cuidados de salud. La solución para garantizar el derecho a la salud mental no consiste solo en la creación de nuevos dispositivos de cuidados alternativos a la institución psiquiátrica, sino en la construcción de un sistema diferente.

Los servicios de salud poseen un lugar privilegiado en tanto mediadores para alojar el sufrimiento y comprender como se vinculan los niños, niñas y adolescentes con sus contextos, respetando la expresión de sus deseos personales y acompañando su trayectoria de vida. La alteridad como hecho fundante en la constitución del otro humano puede ser pensada también en términos del encuentro de los servicios con los niños y niñas. Tratándose de chicos frecuentemente excluidos de los sistemas educativos, estigmatizados y medicalizados, la mirada y posicionamiento de los profesionales y/o servicios que los escuchan desempeña un papel clave en los procesos de constitución subjetiva. Este encuentro se convierte en posibilitador de transformaciones, y puede incidir en los procesos de estructuración psíquica en momentos tempranos de la vida, generando movimientos tendientes a lograr una disminución del sufrimiento, y un incremento de las potencialidades propias de la infancia.

Por el contrario, cuando las políticas sociales dejan de satisfacer ciertas demandas de reconocimiento e integración simbólica, las desigualdades sociales se acentúan, se fomenta la exclusión y se generalizan las tendencias de desintegración. Estas dos caras del proceso producen incertidumbre y sentimiento de desamparo (Lechner, 1997). Y frente a la desaparición de las funciones mínimas del Estado que garantizarían las condiciones básicas de subsistencia, el sentimiento de desamparo expresa la reactualización de sentimientos de desvalimiento que hay en la niñez y que dan lugar a lo más profundo de las angustias: se trata de una sensación de des/auxilio, de des/ayuda, de sentir que el otro del cual dependen los cuidados básicos no responde al llamado y deja al sujeto sometido no solo al terror, sino también a la desolación profunda de no ser oído y ayudado (Bleichmar, 2002).

## Discusión

La escasez de una racionalidad organizativa en términos sanitarios, la ausencia de planificación de políticas específicas de niñez que garanticen los cuidados de atención de los niños, niñas y adolescentes, la inexistente asignación de recursos, la fragmentación, las escasas ofertas definidas por preocupaciones personales o colectivas de profesionales sensibles al sufrimiento humano, fueron las características principales del sistema de salud mental de la Ciudad de Buenos Aires en las últimas décadas.

No hubo un progreso de las políticas de reforma que favorecieran la provisión de servicios territorializados e integrales destinados a la promoción, asistencia e inclusión social ni que estimularan el protagonismo de los niños, niñas y familias en la construcción de un proyecto subjetivante.

Si las décadas anteriores se caracterizaron por la omisión de políticas en salud mental en la niñez, esta década se inicia con políticas que pueden profundizar un modelo que favorezca su estigmatización, exclusión y encierro, colaborando así a profundizar una tendencia hacia la medicalización de la infancia con mayor nivel de vulnerabilidad en la Ciudad de Buenos Aires. De allí la importancia de una gestión de gobierno que implemente políticas de salud mental apropiadas, y del compromiso ético de los actores sociales intervinientes.

Representa un desafío evitar el sometimiento a discursos hegemónicos que naturalizan la internación psiquiátrica como único recurso para niños, niñas y adolescentes con sufrimiento psicosocial, y que cierran las posibilidades de acciones creativas, de prácticas que promuevan itinerarios por espacios comunitarios que invitan a la inclusión y a la socialización, y que garantizan el derecho a la salud como uno de los derechos esenciales en la construcción de una ciudadanía plena.

Es necesario favorecer entonces, la reflexión crítica y producir articulaciones teóricas y prácticas rigurosas que permitan la construcción colectiva de dispositivos subjetivantes evitando la precarización del pensamiento que se ajuste solo a proponer la oferta existente. Al mismo tiempo que evitar prácticas que colaboren con el proceso de la anulación de la subjetividad de niños, niñas y jóvenes cuyo padecimiento es producto de traumatismos graves donde la fragilización de lazos familiares, las violencias, el maltrato, el abuso, entre otros acontecimientos, impactan de manera significativa en sus procesos de constitución psíquica. La internación prolongada en el hospital psiquiátrico de niños, niñas y adolescentes con alta médica por no contar con un medio familiar donde vivir y la ausencia de soluciones al respecto, perpetúa la institucionalización, favoreciendo su desaparición de la escena social, ya que al no tener interés particular para el mercado son considerados superfluos, innecesarios, residuos humanos (Bauman, 2007).

Generar prácticas que recompongan lo colectivo y valoren el factor intersubjetivo en la construcción de la subjetividad, es posible a partir de un modelo de salud mental comunitaria que desde un enfoque “psicoanalítico contextualizado” (Dueñas, 2013) permita por esta vía crear condiciones que promuevan el deseo y el derecho a soñar un futuro posible.

Partiendo de este potente marco teórico y en el contexto actual de la Ciudad de Buenos Aires, resulta un compromiso ineludible para los actores sociales comprometidos desde una perspectiva de derechos sensibilizar respecto a los modos de sufrimiento contemporáneo en la niñez y adolescencia, y generar iniciativas que articulen las luchas contra la medicalización e institucionalización psiquiátrica, ya que ambas constituyen trayectos de la misma lucha contra la mercantilización de la vida.

# Lógicas de sujeción. Sujeto/agresividad violencia/cultura. Los infantes como primeros receptores

Julián Becerra

---

Como citar:

Becerra, Julián (2014) Lógicas de sujeción. Sujeto/agresividad violencia/cultura. Los infantes como primeros receptores. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN: 978-956-19-0841-3

## Resumen

El presente texto tiene por objetivo indicar el carácter cultural de la violencia estableciendo una relación directa con la agresividad y su influencia en la estructuración psíquica de los sujetos. Así mismo, se señalará la relación directa con las lógicas de sujeción social que siguen la línea de la constitución subjetiva, para finalmente dar cuenta del posible horizonte de sentido que les espera a los infantes.

**Palabras clave:** violencia primaria, violencia secundaria, yo, estadio del espejo, identidad.

## Introducción

Para que un infante sea un niño debe existir otro, portavoz de la cultura, privilegiado de un discurso ambiental que le transmitirá con o sin su consentimiento eso mismo que han hecho de él. No existe manual alguno que vaticine los aciertos o prevenga los errores que se han de cometer bajo el deseo personal, íntimo, de aquel y luego aquellos ocupantes de ese lugar. Por esto, no hay predeterminación alguna en la introducción del infante a la cultura, incluso las necesidades que parecen puras sólo nos hablan del estado actual del organismo y encuentran sólo su fin en la formulación simbólica de las mismas como deseos y demandas. Lo humano es producido en una historia donde los mismos objetos que suturan las faltas no expresan nada de lo que se ha sido, puesto que la palabra, lo simbólico, termina por dominar y soportar lo orgánico al punto de que el orden orgánico no marche si no logra ser simbólicamente calificado y aceptado, por ejemplo, una presencia se convierte por sí misma en satisfactoria independientemente de su relación con la necesidad orgánica.

Una vez se es en el deseo (en la cultura), se anula la predeterminación de los actos por sus exponenciales variables. El lenguaje, las palabras, el código para formular, no comprenden un significado unívoco, es un cifrado, un tesoro de significación, razón que refuerza la diversidad y promueve la diferencia. La interpretación es una tentativa de atenuar este impase (la pluralidad de significación) en lo simbólico y sus consecuencias en lo imaginario, el precio de sostener este lugar de atasco es asumir la significación en conjunto.

## Momentos lógicos de la causalidad psíquica

### *Las violencias*

La interpretación es por definición un delirio y goza del juego dialéctico de presencias y ausencias. Este es el caso de la relación primordial, el nacimiento, sostener un cuerpo en ausencia de su soporte real. Con antelación se ha hecho una apuesta ideacional con el riesgo de descubrir o no la conformidad entre la imagen y el soporte, se asume un provenir anticipado, sosteniendo un lugar imaginario.

Para Piera Aulagnier (1994) la historia del sujeto está constituida bajo el relato del deseo. Las relaciones de anterioridad y posterioridad sirven a la construcción de esta explicación.

La palabra y los actos maternos se *anticipan* a lo que niño puede conocer de ellos. La palabra materna derrama un flujo portador y creador de sentido que excede la capacidad del *infans* de reconocer su significación y de retomarla por cuenta propia. La madre se dirige al niño ubicándolo como destinatario de un discurso, mientras que él carece de la posibilidad de apropiarse de la significación del enunciado (...) Ese *infans* que propone al investimiento de la madre su cuerpo, prestándose a ser hablado por los enunciados maternos, pero que también le ofrece a ese discurso su realidad anatómica, su aspecto, su funcionamiento fisiológico que marca un límite a la omnipotencia del discurso materno y que obligan a este discurso a confrontarse con aquello que puede tener

de ilusorio su convicción de conocer las necesidades del *infans*, de adivinar las repuestas que él espera. Ilusión necesaria, sin embargo, para que ella pueda anticipar al niño que sucederá al *infans*, el yo que habitará y hablará ese cuerpo. (Hornstein, 1994, p. 41- 42)

Esta es la acción denominada por Aulagnier como violencia primaria, un encuentro anticipatorio basado en una imposición externa a la psique, la primera violación a un espacio, necesaria para la transmisión del deseo. La violencia en su étimo vis que significa fuerza y lentus como sufijo tiene valor continuo, es usar la fuerza consecutivamente. La vida es violencia, fuerza de transformación. Para Héctor Gallo (2006) es un silencioso imperativo categórico que subordina el examen de la realidad a una idea, una consigna ética que introduce un no radical destinado a rechazar el displacer. En el futuro este juicio silencioso se presentará como una mimesis del primer deseo totalizador que en antaño despojó al sujeto de su consentimiento para arrojarlo al mundo, un acto omnipotente que recuerda la función del primer portavoz, la madre, la historia.

La violencia en su carácter menos benévolo es crónica y trae consigo desenlaces diferentes: desubjetivación, no-reconocimiento, deseo de pasivización, de transformar la actividad del otro en una secuencia monótona revelando un deseo de conservarse como único objeto de necesidad y placer, Piera nombra a esto *violencia secundaria*, la amenaza sobre la identidad. Estragos maternos, niños ferales (en la India Amamla y Kamala, John Ssabunnya en Uganda, Marina Chapman en Colombia, Oxana Malaya en Ucrania o Rochom P'ngieng en Camboya) esquizofrenia u otras relaciones que desembocan en la nulidad identitaria son consecuencias directas de la dialéctica del deseo.

### **¿Cómo romper la cadena del silencioso imperativo?**

Acceder a ese derecho implica renunciar a encontrar en la escena de la realidad una voz que garantice la verdad. Sólo mediante esta renuncia puede el sujeto cuestionar al Otro. Este cuestionamiento solo es posible si el discurso materno es puesto en tela de juicio (...) La madre puede investir el pensamiento del niño si acepta la diferencia, la alteridad del niño en relación con ella. Si la madre reconoce que no puede saber lo que el hijo piensa, el pensamiento del niño puede obtener una prima de placer. El placer de pensar sólo es posible si el pensamiento puede aportar la prueba de que no es la simple repetición de uno ya pensado. (Hornstein 1994, pg. 43)

La violencia es un acto anticipatorio. Una construcción sostenida, primero, bajo la premisa del deseo civilizatorio para posteriormente convertirse en una defensa a la identidad bajo el mecanismo de la negación, una negación que en múltiples ocasiones va al acto, evitando confrontarse con aquello que puede tener de ilusorio la convicción de tener un saber sobre el otro. El mecanismo de la violencia sostiene Philippe Jaemmet (2002) reside en un movimiento de inversión en el espejo que hace actuar al sujeto en respuesta de aquello que teme sufrir.

### *La agresión*

La violencia encuentra sus bases en la agresividad, pero no es ésta producto de la impronta genética que cumple su misión adaptativa, al encontrar sus mayores motivadores en la competencia por el alimento, la reproducción, el territorio o la defensa a la vida. La agresividad es fundada sin premeditación en la primera relación con el otro, Jaques Lacan hace del "Estadio del espejo" la metáfora de cómo los altercados relacionales, consecutivos al nacimiento, son disonancias entre el entrecruzamiento simbólico (realidad social) y lo imaginario (realidad anticipada). En la teoría Lacaniana los lugares de certeza, las afirmaciones en primera persona, el Yo, son dos, uno imaginario (moi) y otro simbólico (je).

El infante entre los 6 y 18 meses aprehende del otro su imagen, la toma para sí, se identifica, la hace propia, sabe con toda la plasticidad posible que eso que ve le corresponde, le hace muecas, sonidos, pronuncia cosas y por último lo afirma en su percepción, eso es él y el infante responde con júbilo, una sonrisa. Pesca el anzuelo de la realidad.

El otro ha hecho para él de imagen ortopédica, puesto que su desarrollo pueril le impide captarse como una unidad, se ha vivido hasta entonces parcelado, no diferencia el adentro del afuera, confunde su boca con el pecho materno, obtiene placer de cualquier zona de su cuerpo, demuestra estar enajenado. Cada parte de su cuerpo es todo su cuerpo y no cada parte de su cuerpo conforma su cuerpo, este paso de reconocimiento donde las partes conforman un conjunto y no son el conjunto mismo sólo es posible gracias a un otro semejante, elevado a pesar de esto a la categoría de unidad ideal, puesto que es éste, motrizmente desarrollado, quien le ha de prestar la

primera imagen para que anticipe su dominio corporal, permitiéndole una identificación que prevea y unifique su cuerpo imaginariamente, así, su primera relación con el otro le ha cautivado en una imagen que no le es propia pero que asumirá como imagen ideal unificada de sí mismo.

El otro no saldrá librado de la primera relación con el infante, en lo sucesivo tendrá grabado un plus, existió por breves momentos un dios proveedor y era una imagen totalizadora. Ha quedado una huella mnémica de perfección en contraste con el real estado de impotencia al que se ve sumido el infante.

En este movimiento se ha constituido el primer lugar de ubicación, el Yo (moi), una representación que el infante ha hecho de sí para llegar al conocimiento sobre sí mismo, pero en última instancia a resultado un tipo de autoconocimiento ilusorio puesto que se ha enajenado en el reconocimiento de la propia imagen, lugar que no le es realmente propio pero que ha sido asumido como tal, ha pasado de gozar de cada parte de sí (fragmentado) para gozar de sí (unidad), de su imagen, tomándose a sí mismo, con júbilo, por objeto de satisfacción, se ha instaurado el narcisismo primario. Empero, esto no representará sino el primer paso de camino al orden cultural, el lenguaje, el orden simbólico, ingresará como un tercero para señalar que eso que ha percibido hasta el momento como propio le es ajeno, igual que en la tragedia de Sófocles creyéndose “uno” se ha descubierto “otro”, la unidad corporal entendida como propia ha resultado un engaño, inscribiendo en la estructura psíquica varias consecuencias:

i) deberá soportar la inadecuación entre lo visto (imaginario) y la impotencia real (fundada por el lenguaje) con el lenguaje mismo, creando una mimesis de esa primera identificación ilusoria, transitoria, pero con un plus de perfección que le unificó y le afirmó imaginariamente lo que era, esta mimesis es necesaria para presentir ese primer lugar de certeza, lugar de unidad, sostenida en lo sucesivo con ayuda del lenguaje y para esto, ii) necesitará de un tercero portador del orden simbólico que le reconozca y le afirme en su percepción, “eso eres tú, diferente de otro”. iii) se fundará con lo anterior el Yo (je), el sujeto pasará de infante a niño, palabreará para dejar de ser el predicado del enunciado: “tiene hambre porque llora”, “le duele la panza”, “no ha dormido bien” en definitiva buscará dejar de ser dramatizado por su entorno, puesto que afirmando su posición será reconocido, hallando paradójicamente la certeza de su unidad en una lógica dual, deseando ser otro necesitará del otro para afirmarse a sí mismo. iv) nacerá el conocimiento paranoico consecuencia directa de la anagnórisis, como una forma de saber sobre sí mismo bajo el saber de no poder tener certeza de sí. El sujeto, estará, en cierto modo, siempre en cuestión. Hay una identificación siempre externa y ajena ocupando ese lugar tenido como propio, el hombre ha terminado por no ser ni siquiera dueño de su propia casa. Loco es un individuo –decía Lacan– que se imagina que él es Napoleón, aunque se trate de Napoleón. El hombre diferirá siempre de sí y no tendrá certeza alguna más que la locura. v) sobrevendrá la agresividad, irremediamente esa imagen que cree es él, es otro diferente de él, por lo tanto será vivido como su rival. vi), el lenguaje, Tiresias del conflicto, será la vía misma para pacificar la relación mortífera, pasando del enunciado es yo o el otro al es yo y el otro, la palabra, mediatizará la relación abriendo caminos.

El mecanismo de la agresividad se funda con la identidad y tiene el mismo carácter de la violencia primaria, ambos responden a un conflicto entre la expectativa y la realidad, no obstante tal acto ha sido vivido con antelación al nacimiento y parece continuara con la constitución misma del sujeto. El mismo riesgo de inadecuación hace de la agresividad la respuesta que en palabras de Abel Martín heterónimo de Antonio Machado obedece a la incurable otredad que padece lo uno. De ahí, que mantener el deseo por ser uno y no otro, pase al acto a través de la violencia secundaria, un recurso, es el caso, para afirmar la identidad bajo la acción de desintegrar, desfragmentar, dividir y regresar al sujeto al estado de parcelación inicial, ejemplo son: las expresiones “te romperé la cara”, “te corto las manos” etc. Desintegrar para ocupar su lugar, un lugar que ha sido ocupado por un otro imaginario.

## **Lógicas de sujeción**

### *El deseo expectante y sus construcciones culturales*

Regresando a Aulagnier el límite de la expectativa es la realidad, fin de la omnipotencia discursiva que obliga a ese discurso a confrontarse con aquello que puede tener de ilusorio el hecho de creer conocer las necesidades ya no del infante sino del sujeto de la cultura. Así, el ejercicio de la violencia se convierte en parte de un proceso cultural que ha hecho prolongables discursos y reglas encaminados a alcanzar la cohesión social, la civilización y la dominación, encauzando su carácter nocivo en productivo. Por esto el cuerpo es el destinatario directo de tal

ejercicio, es en lo corporal donde la producción comienza.

En efecto, cultura y civilización refieren a un modo particular de racionalización y organización de las acciones humanas. Sin embargo, como queda claro en el análisis de Norbert Elías, el proceso civilizatorio nos señala una forma particular de organización social, la cual supone fundamentalmente un “estado supremo” de comportamiento y control de pautas conductuales que operan fuertemente en las formas de interacción de los sujetos sociales. (Carabajal; Fernández, 2010, p.7)

Para Michel Foucault el cuerpo es el ser mismo y en coherencia deliberar en lo humano es pensar llenamente en lo corporal. El poder disciplinario servirá para encausar, dirigir y gobernar las conductas del cuerpo.

“La microfísica del poder permite determinar cómo el poder disciplinario atraviesa los cuerpos y graba la norma en las conciencias. A partir de los siglos XVI y XVII, en el ejército, en las escuelas, los hospitales, los talleres y otros espacios se desplegaron (sic) toda una serie de técnicas de vigilancia y control, de mecanismos de identificación de los individuos, de cuadrícula de sus gestos y de su actividad que fueron conformando determinados tipos de productores” (Foucault, 1992: 25, 26). Barrera Sanchez 2007 (p.11)

Los mecanismos de injerencia disciplinar tendrán dos variaciones notables, primero se manifestará el interés de proveer una nueva anatomía corporal dirigida hacia la docilización del cuerpo, privándolo de declaraciones para ampliar la utilidad y reducir la desobediencia. Segundo los dispositivos de la confesión buscarán animar a los sujetos a hablar de sí mismos, en tanto las declaraciones se convierten en botines de la intimidación, respaldando técnicas correctivas bajo la forma de prácticas terapéuticas, objetivizando las experiencias y discursos en sanos o desviados. El botín contemporáneo es el saber sobre el deseo mismo, se obvia la pregunta por la búsqueda subjetiva ¿Qué desea el sujeto? Y se da por hecho que desea algo, algo que debe ser enseñado. Hay un salto de la encuesta de satisfacción a la propuesta del servicio. ¿Cómo hacer desear? Es el aceite del engranaje del capital (del consumismo) y para esto la cultura, baluarte de identificaciones, sabe del reconocimiento como el primer lugar de certeza necesario para palear la angustia de no tener certeza de sí (el conocimiento paranoico). Para cumplir tal objetivo, el cuerpo, primero a la vista, será sometido a la construcción social que se tenga sobre el debe ser, para Bourdieu se plantea un orden de jerarquizaciones estéticas de dominador-dominado basados en el sentirse a gusto.

Las propiedades corporales, en tanto productos sociales son aprehendidas a través de categorías de percepción y sistemas sociales de clasificación que no son independientes de la distribución de las propiedades entre las clases sociales: las taxonomías al uso tienden a oponer jerarquizándolas, propiedades más frecuentes entre los que dominan (es decir las más raras) y las más frecuentes entre los dominados” (Bourdieu, 1986: 87). (Barrera Sánchez, 2007, p. 9)

La cultura popular se constituye a partir de esta clase de subordinación, el cuerpo humano es aprehendido bajo un conjunto de disposiciones que determinaran la forma de actuar, sentir y pensar, el *habitus* en Bourdieu es un “esquema de percepciones y categorizaciones con que asimos la realidad, fruto del despliegue de estructuras objetivas sobre la subjetividad” Sánchez (2007) (Subrayado mío). En Marx esta lógica del discurso se representara en la distinción burguesía y proletariado. Para que exista un lugar baldío de territorialización se debe sustraer el principio que afirma la identidad del sujeto, una vez éste ha sido liberado de la alienación de la imagen, el hacer simbólico, el trabajo, la búsqueda mediatizada por el reconocimiento pasa a ser soportada por el objeto de reconocimiento, el símbolo, un objeto que se inviste y retorna la identificación narcisista primaria por su inmediatez y beneplácito. El trabajo es transformado en una actividad forzada y no voluntaria en una actividad funcional para obtener objetos de investimento así: “el trabajador solo siente en sí (como en su propio hogar), fuera del trabajo, y en el trabajo fuera de sí” (Marx, 1976: 108-109) B. Sánchez, 2007. Bajo esta lógica, la identificación estética hace de paliativo a una ya creada identificación funcional, convirtiéndose en el soporte del mercado actual. Sin embargo para que este mecanismo de sujeción se perpetúe debe desvanecerse en lo íntimo, en la ausencia de un tercero que señale el espejismo identificatorio, aconteciendo la desensibilización, fórmula que opera por repetición (con ayuda de las mass media) hasta insertan al sujeto en una nueva lógica de relación con la realidad.

Concebimos tres formas de sujeción, primero, el uso de dispositivos disciplinares para hacerse con los discursos de los sujetos y con estos obtener categorías para su educación, moldeamiento y reproducción. Segundo, a través del consenso del deber ser, encubierto en las categorías estéticas de la percepción, quid del consumo, se levanta el símbolo como cura del malestar y tercero, la inversión del hacer simbólico en una hacer para el objeto insignia

es el punto de partida del malestar mismo. Bajo este panorama aparece la desensibilización como discurso para permitir la ejecución del mismo.

### **Latinoamérica y los infantes como primeros receptores**

En la novela *El Gran Cuaderno* de Agota Kristof, dos hermanos sobreviven en medio de una gran guerra, encontrando un código moral que les guíe en un mundo en el cual las prioridades parecen cambiar.

Ejercicio de endurecimiento del espíritu:

La Abuela nos llama. - ¡Hijos de perra! La gente nos llama: - ¡Hijos de bruja! ¡Hijos de puta! (...) Cuando nosotros oímos esas palabras nuestros rostros se ponen rojos, nuestros oídos zumban, nuestros ojos pican, nuestras rodillas tiemblan. Ya no queremos enrojecer más. Temblar más. Queremos acostumbrarnos a esas injurias, a las palabras que hieren. Nos colocamos en la mesa de la cocina, el uno frente al otro, y, mirándonos a los ojos, nos decimos palabras cada vez más atroces. El uno dice: - ¡Basura! ¡Pura mierda! El otro dice: ¡Maricón! ¡Puerco! Continuamos así hasta que las palabras no entran ya en nuestro cerebro, no entran ya ni siquiera en nuestros oídos (...) Nos las arreglamos para que la gente nos insulte y comprobamos que por fin conseguimos permanecer indiferentes. Pero también están las palabras antiguas. Nuestra Madre nos decía: -¡Queridos míos! ¡Amorcitos míos! ¡Mis tesoros! ¡Mis niñitos adorados! Cuando nosotros recordamos esas palabras, nuestros ojos se llenan de lágrimas. Debemos olvidar esas palabras, porque, ahora, nadie nos dice unas palabras como éstas y porque el recuerdo que tenemos de ellas es una carga demasiado pesada de llevar. Entonces, reanudamos nuestro ejercicio de otra manera. Nos decimos: - ¡Queridos míos! ¡Amorcitos míos! Os quiero... No os abandonaré nunca... Sólo os querré a vosotros... Siempre... Sois toda mi vida. A fuerza de ser repetidas, las palabras pierden poco a poco su significado y el dolor que nos producen se atenúa. (Kristof, 1995, p. 23-24)

Detenidos en un accionar ininterrumpido, los límites de la experiencia, los límites de la realidad se expanden en proporción directa a la despersonalización, separando sufrimiento y dolor. El sufrimiento que antes movilizaba al sujeto, apenas si fractura el mundo y la rutina. La desensibilización ha establecido dos tiempos y en ninguno de ellos hay espacio para padecer porque no existe otro que señale el lugar del dolor, la indiferencia de un tercero simbólico hace que la respuesta gregaria desaparezca, perder la realidad, abandonar la realidad, replegarse sobre sí, es una nueva opción que los semblantes mismos de la virtualidad o de la identificación mercantil sostienen por el desplazamiento de las barreras entre lo privado y lo público. El aburrimiento, el síntoma de lo supuestamente ya conocido pero no vivenciado y la soledad como la alienación de la imagen es el nuevo horizonte de sentido de la niñez. Las relaciones que se han tecnificado y las que se tecnificarán aseguran que en el tiempo de formación del infante aquel y luego aquellos ocupantes de ese lugar serán cada vez más ajenos y prescindibles. Los niños deberán sobrevivir en medio de una gran guerra, la comunicación.

### **Referencias Bibliográficas**

- Agota, K. (1995). *El Gran Cuaderno*. Barcelona: Editorial Seix Barral.
- Slucki, D. *Del dolor al sufrimiento*. Tomado de: <http://www.colegiodepsicoanalistas.com/biblioteca-leer.asp?id=10>
- Gallo, H. (2006). *Violencia y agresividad*. *Bitácora Lacaniana*. *El psicoanálisis hoy*. (1) may, 2006.
- Carabajal, L. G., Fernández, F. Violencia y poder. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Jujuy*, (38) jul, 2010, pp. 41-57.
- Hornstein, L. (1994). *Cuerpo, Historia, Interpretación*. "Piera Aulagnier: sus cuestiones fundamentales". Argentina: Editorial Paidós.
- Barrera Sanchez, O. (2011). El cuerpo en Marx, Bourdieu y Foucault. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. VI, (11). Ene-Jun, 2011. pp. 121-137. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. [www.uia/iberoforum](http://www.uia/iberoforum)
- Jeammet, P. (2002). La violencia en la adolescencia: una respuesta antes la amenaza de la identidad. Ponencia XV *Congreso Nacional de la Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia del Niño y del Adolescente*.

Aulagnier, P. (1994). *Cuerpo, Historia, Interpretación. "Nacimiento de un cuerpo, origen de una historia"*. Argentina: Editorial Paidós.

## Agenciamiento Social de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia del Departamento del Quindío

Mónica Bernal

Como citar:

Bernal, Mónica (2014) Agenciamiento Social de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia del Departamento del Quindío. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

### Resumen

La situación de riesgo y vulnerabilidad en la que se encuentran la infancia y adolescencia del Departamento del Quindío, posee niveles de incidencia mayor, que atentan contra su desarrollo integral, en el marco de la garantía de derechos que son por demás prevalentes y obligatorios para la Constitución Política de Colombia.

La Política Pública de Infancia y Adolescencia del Quindío, formulada por enfoque de derechos, ciclo vital, enfoque territorial, diferencial y en condición especial proyectada a 10 años plantea desafíos por transformar las condiciones de desigualdad de la niñez y la adolescencia, con acciones estratégicas que incidan en aquellas prácticas sociales que obstaculizan su desarrollo.

El Estado como garante del agenciamiento de las políticas públicas, es el interés de estudio en la problematización y las lógicas del agenciamiento y las capacidades institucionales para desarrollar sinergias en la implementación, seguimiento y control de las Políticas Públicas. Explicar los niveles de dialogo y sistemas de articulación entre los niveles micro, meso y macro en los tres niveles del Estado y su alcance en términos de resultados frente a una gerencia pública, orientada a resultados no sectoriales sino transversales es el planteamiento que me propongo problematizar frente a la gestión de las Políticas Públicas, máxime cuando estas deben ser instrumentos inaplazables de buen Gobierno.

**Palabras clave:** políticas públicas, gobernanza, capacidad institucional, agenciamiento

La puesta en escena de los niños de primera infancia, infancia y adolescencia en la política pública del departamento del Quindío, implica el reconocimiento a su complejidad biográfica y social desde un contexto familiar, su participación en la construcción de la política corresponde a un proceso conjunto que involucro la comunicación directa y de doble vía a partir de sus propias construcciones de vida, e intercambio de realidades, sueños y futuros; esta visibilización permitió enunciar una política no solo con los actores convencionales: autoridades institucionales, padres, cuidadores, académicos, y ejecutores de la política sino con los actores de primer orden, los niños, niñas y adolescentes, quienes plasmaron su realidad de forma transparente y explicita, siendo promotores de la acción política bajo condiciones de democracia genuina. "El arte de la Política democrática se ocupa de desmontar los límites de la libertad de los ciudadanos, pero también de la autolimitación: hacer libres a los ciudadanos para permitirles establecer, individual y colectivamente, sus propios límites, individuales y colectivos" (Bauman, 2011).

La política pública entendida no solo como aquella conciencia colectiva y de acuerdos en torno a lo que la gente cree y a lo que desea construir, sino además el convertir los sueños de los pequeños, en grandes objetivos de acción orientadora de los gobernantes locales y autoridades institucionales fue la apuesta decidida que el departamento del Quindío optó para posibilitar las necesidades de desarrollo integral en la primera infancia y en las siguientes etapas de vida.

A través de un modelo de movilización social, incluyente y con ampliaciones de participación que reconociera los factores de desarrollo actuales sobre los cuales se garantiza los derechos de los niños y niñas en sus tres momentos de vida, pero además que reconociera sus carencias en términos de objetivos de política, contexto geográfico,

de acceso a los servicios y de garantía de derechos frente a limitaciones por situaciones de condición diferencial, se partió de un diseño metodológico de investigación cualitativa que tuviese la validez significativa y factorial de analizar cada una de las variables de manera particular.

Para cumplir con el enfoque territorial, niños y niñas de los dos géneros, de la totalidad del departamento del Quindío, doce municipios según su división política, de los sectores urbano y rural entregaron su expresión auténtica de cómo se sienten reconocidos desde las cuatro categorías de derecho que plantea la Estrategia “Hechos y Derechos” que referiré más adelante. De igual manera para cumplir con el enfoque diferencial fueron tenidos en cuenta niños y niñas afrodescendientes e indígenas, valorando en la población indígena sus singularidades a partir de los 17 cabildos presentes, entre ellos el único pueblo reconocido como territorio que se encuentra en el municipio de Calarcá y corresponde a la población Embera Chami. En lo que respecta a condiciones especiales, fue posible conocer en niños y niñas con discapacidad visual, auditiva, cognitiva y motriz de los tres ciclos vitales, que representa para ellos y ellas, su ciudad, entorno, familia y comunidad en términos de derechos y acceso a los diferentes servicios que garanticen su desarrollo integral; complementario a otras condiciones y/o situaciones especiales se encuentran los niños y niñas quienes les han sido vulnerados sus derechos o están en riesgo de ser vulnerados, para ello se realizó un trabajo de carácter interinstitucional con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, entidad encargada de velar, por el bienestar integral de la niñez, adolescencia, juventud y familia, se encarga también de articular con todas las Entidades de Colombia de los tres niveles del Estado, Públicas y Privadas la atención integral de la niñez, adelantando entre otras acciones, investigaciones relacionadas con la vulneración de derechos de la infancia.

En correspondencia a lo anterior, fueron protagonistas de primer orden en la formulación de la política pública: niños, niñas y adolescentes del programa Hogares Sustitutos del ICBF, el cual opera como medida de protección provisional consistente en la ubicación del menor cuando le son vulnerados sus derechos o están en riesgo de ser vulnerados; de igual forma lo hicieron, niños y niñas de primera infancia de Hogares Infantiles, Hogares Comunitarios y de los Jardines Sociales que alberga niños de los sectores más vulnerables del Quindío.

El enfoque de Derechos, manifiesto desde la estrategia Hechos y Derechos señalado anteriormente y a través del cual se conformaron los ejes fundantes de la política pública para el departamento del Quindío, se basó en el siguiente objetivo: determinar su identidad, reconocimiento u omisión en los niños de primera infancia, infancia y adolescencia. Hechos y Derechos es una Alianza Estratégica entre entidades de diversa naturaleza del nivel nacional y sub nacional, que en el marco constitucional y legal del Estado Colombiano, busca incidir en las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la Infancia y Adolescencia.

En el entendido que los derechos de los niños, niñas y adolescentes son derechos humanos, significa entonces que ellos y ellas son sujetos y titulares de derechos, los cuales deben ser garantizados siendo prevalentes sobre los derechos de los demás. “El Enfoque de derechos se basa en el reconocimiento de las necesidades de las personas, la equidad como igualdad de oportunidades y la construcción de ciudadanía activa como el fin de la acción de las instituciones” (Botero, Manizales, 2010).

La protección integral conforme a lo establecido en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, contempla cuatro tipos de acción afirmativa: Reconocimiento, Garantía, Prevención y Restablecimiento, luego entonces mediante la Política Pública, con enfoque de Derechos se pretende una intervención concreta de las problemáticas que aquejan a los niños, niñas y adolescentes del Quindío en sus tres ciclos vitales, reconociendo a su vez sus singularidades y particularidades desde los enfoques territorial, diferencial y de situación especial.

La Constitución Política de Colombia y la Ley 1098 de 2006 de Infancia y Adolescencia reconoce 44 derechos como exigibles, partiendo del enfoque de derechos humanos que plantea que es necesario garantizar condiciones para que todas las personas puedan preservar la vida, ejercer la libertad y tener lo esencial para vivir: los Derechos de los niños y niñas tienen una doble razón de ser: los benefician a ellos, porque facilitan su vida y su desarrollo, y a la vez benefician a la sociedad, porque la hacen mejor en el presente y garantizan su progreso e integración. Con el fin de que estos cuarenta y cuatro derechos fuesen comprensibles y aplicables en todo el territorio Colombiano en correspondencia al Manual de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño, “Hechos y Derechos” los agrupa en cuatro categorías centrales, mediante el seguimiento a 12 objetivos de Política Pública propuestos por el País.

Existencia “que tengan las condiciones esenciales para preservar y disfrutar su vida”, incorpora los siguientes objetivos de política: Ninguno desnutrido, Todos Vivos, Todos Saludables, Ninguno sin Familia. Derechos de Desarrollo: “Que tengan las condiciones básicas para progresar en su condición y dignidad humana” establece los objetivos de política: Todos capaces de manejar afectos, emociones y sexualidad, Todos Jugando, Ninguno sin Educación; Derechos de Ciudadanía “Que sean tratados como ciudadanos (es decir, como personas participantes y con todos los derechos) para la vida en sociedad y ejercer la libertad”, con esta categoría se implementan los objetivos de política: Todos participando en espacios sociales y Ninguno sin Registro, la cuarta categoría de derechos Protección Especial, promueve que no sean afectados por factores perjudiciales para la integridad y dignidad humana incluye los objetivos de política: Ninguno en Actividad perjudicial, Ninguno maltratado, acusado o víctima del conflicto interno generado por grupos al margen de la ley, adolescentes acusados de violar la Ley penal con su debido proceso.

Los relatos de los niños y niñas de los tres momentos vitales dimensionados en la política pública, fueron testimonios que se yuxtaponen a los diagnósticos, índices e investigaciones que existían sobre la situación actual y proyección a largo plazo de la infancia y adolescencia, “legitimidad de la política pública a partir de la participación de todos y todas!!”, fue el capítulo destinado para llevar al conocimiento de todas las voces y representaciones simbólicas de niños y niñas, sobre el sentir, parecer, querer y desear en el reconocimiento a sus derechos.

El valor que se le dio a la palabra de los niños y niñas, incluyendo aquí las representaciones pictóricas de niños de primera infancia, como una configuración exponencial para planear y planificar el departamento en los próximos diez años en temas de salud, protección, recreación, educación y demás sectores con deberes protectores de sus derechos. Los niños y niñas del departamento del Quindío pasaron a ser sujetos políticos de primer orden en la construcción de los derroteros de su propia política pública, “En todo caso sin el acompañamiento del discurso, la acción no solo perdería su carácter revelador, sino también su sujeto... solo se hace pertinente a través de la palabra hablada en la que se identifica como actor, anunciando lo que hace, lo que ha hecho y lo que intenta hacer. Ninguna otra realización humana requiere del discurso en la misma medida que la acción.... Mediante la acción y el discurso, los hombres muestran quienes son, revelan activamente su única y personal identidad y hacen su aparición en el mundo humano...” (Arendt, 2007).

A partir del contexto señalado frente al papel que cumplieron los niños, niñas y adolescentes como sujetos políticos en la construcción de esta agenda social en el marco de lo público, vale ilustrar el contexto situacional y riesgo social, donde los niños y niñas han crecido y a través del cual se han cimentado sus estructuras familiares, sorteando sus imaginarios entre lo posible y lo deseable, con limitaciones y oportunidades en ocasiones que les privilegia en términos de acceso a algún tipo de servicios, pero que en otras como el derecho a entornos seguros y protectores vinculantes a su entorno familiar, se presentan obstáculos para su pleno desarrollo, ocasionado por un presente que deviene de un contexto histórico marcado por la violencia, la crisis económica resultado de la crisis cafetera y los efectos del pos terremoto de 1999 que se precisan a continuación.

Las consecuencias generadas después del Terremoto en los doce municipios del Quindío: Salento, Quimbaya, La Tebaida, Montenegro, Circasia, Armenia, Génova, Pijao, Buenavista, Filandia, Córdoba y Calarcá, conllevo cambios nocivos para las Familias e implicó cambios estructurales, no solo desde la destrucción física, sino desde la estructura nuclear, social, mental, de comunicación, de modos de relación individual y colectiva; de reacomodación frente a la nueva realidad, que sin duda alguna conllevo a la deconstrucción de lo ya significado, de lo ya compuesto, de lo habitual y cotidianamente aceptado. A causa del terremoto, un número significativo de hombres y mujeres entre los 15 y 45 años migraron dentro y fuera del país, lo que genero el hecho posterior y que se refleja actualmente en una reducción de la población en edad productiva, con los consecuentes efectos para la proyección adecuada del crecimiento socioeconómico del territorio. Quienes migraron y quienes fallecieron desencadenó en un proceso de recomposición familiar a partir de los miembros que quedaron, la nueva asignación de roles en el hogar, asociado a situaciones de miedo, soledad e identidad, representan factores sociales y económicos que los padres y adolescentes de hoy, jóvenes y niños en la catástrofe, asumen desde los entornos individual, familiar y colectivo.

De otro lado, pero guardando relación directa con patrones económicos, culturales y sociales por el efecto pos terremoto, surge como amenaza y fuerza obstaculizadora para unas condiciones posibles de desarrollo en niños, niñas y adolescentes, la situación de riesgo social declarada en el informe emitido por la Defensoría del Pueblo, Entidad del Estado Colombiano responsable del cumplimiento de los derechos humanos, en el marco del Estado Social de Derecho, emitió con alcance Intermedio alto en el año 2012 la ocurrencia de violaciones masivas a

los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en seis de los doce municipios del Quindío por la influencia e incidencia de los grupos armados ilegales ‘Los Rastrojos’ hacia la población civil y en especial niños, niñas y adolescentes con las siguientes infracciones al D.I.H.: Atentados contra la vida, la libertad y la integridad física de la Población civil (desaparición forzada, homicidio selectivo y múltiple), utilización de métodos y medios para generar terror e intimidación en la población civil, desplazamiento forzado de la población civil y reclutamiento forzado. El factor de riesgo hace alusión que “Los Rastrojos”, en su accionar delictivo recurren al reclutamiento de menores de edad, en su mayoría adolescentes, quienes no encuentran en sus comunidades mayores oportunidades de formación educativa, empleo y desarrollo para vincularlos a la cadena del microtráfico de drogas y narcomenudeo, en acciones sicariales y a la práctica extorsiva de comerciantes, tenderos, transportadores y contratistas, influenciándolos para que ejerzan otro tipo de actividades ilícitas que impacten en el territorio mediante diversos hechos de violencia.

Los Rastrojos, en alianza con los carteles del narcotráfico del Norte del Valle del Cauca y de otras regiones del país, preserva su estructura de poder por medio de la utilización ilícita de niños, adolescentes y jóvenes, facilitando en gran medida la descomposición de los núcleos familiares y la influencia del modelo sociocultural mafioso de acumulación de riqueza, es decir, obtener dinero de forma rápida y fácil. Derivado del informe, la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas, emitió la respuesta CIAT, encaminada a delegar acciones a los Gobiernos Departamental y Locales para la prevención, protección e intervención frente al derecho a la vida, la libertad, integridad y seguridad personal de niños, niñas, adolescentes y jóvenes de las áreas geográficas identificadas con alertas tempranas.

Las posibilidades de desarrollo humano para los niños y niñas del departamento del Quindío, después de poner en contexto su situación actual y el devenir histórico que persiste en el presente están ancladas a las posibilidades de la acción, de la acción política, del agenciamiento de acuerdos y voluntades públicas donde se reconozca el desarrollo de capacidades institucionales y la cohesión de comunidades y estas sumen a la construcción y realización de acciones estratégicas orientadas por los administradores del bien público, que privilegien por encima de cualquier otra población los derechos vulnerados de los niños y niñas, garantizando relaciones de cuidado, amor y protección en la gestación, la primera infancia y la niñez y a través del cual los proyectos a futuro de los niños y niñas, se concreten en oportunidades de desarrollo integral para los adolescentes y jóvenes bajo condiciones de reconocimiento y respeto por el otro.

El rango y la velocidad de acción marcan la diferencia entre controlar y ser controlado; entre moldear las condiciones de interacción y ser moldeado por ellas; entre actuar “para” y comportarse “por”; entre perseguir objetivos con alguna certeza de éxito o actuar defensivamente en una situación enteramente determinada por variables desconocidas que cambian sin previo aviso. (Bauman, 2011)

El desarrollo de capacidades institucionales en el entendido de las habilidades del Estado para fortalecer su gestión organizacional, su estructura interna, de sistemas y estrategias de organización, orientadas a la solución de las demandas ciudadanas debe ser un compromiso de la agenda pública para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. “Si se desea analizar la capacidad institucional de un gobierno local para hacer frente a un problema público debe reconocerse, en primer lugar que esta capacidad es expresada, particularmente, en el gobierno local, pero está asociada con los otros ámbitos de gobierno y poderes del estado” (Rosas Huerta, 2008).

A continuación plantearé la capacidad institucional vista desde la postura de Angélica Rosas Huerta desde la ruta metodológica que ella propone para el estudio y análisis de la capacidad institucional de los gobiernos en el manejo de los asuntos públicos y que hace parte de las categorías de análisis del problema de investigación.

El nivel micro hace alusión al individuo, al recurso humano dentro de cada organización. Se centra en las habilidades y aptitudes de los individuos, las cuales determinan la actuación de éstos en sus funciones dentro de la organización. Los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política, sin embargo sus acciones no son suficientes para lograr una capacidad institucional relevante, de ahí que este nivel se relacione ampliamente con los otros niveles de capacidad.

El nivel meso se centra en la organización, es decir, en la capacidad de gestión.

Este nivel se enfoca en el fortalecimiento organizacional como área de intervención para construir capacidad, en particular en los sistemas de gestión para mejorar el desempeño de tareas y funciones específicas de la organiza-

ción misma y del conjunto de organizaciones con las cuales se relaciona para funcionar efectivamente.

El nivel macro representa el último nivel de capacidad institucional y refiere a las instituciones y al entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público. Las actividades asociadas con este nivel se relacionan con las reglas del juego del régimen económico y político que rige el sector, cambios legales y de política reforma constitucional etc.

Las políticas públicas en niñez deben ser una apuesta decidida por transformar las condiciones de desigualdad para que aquellos que por su corta edad, y que aparentemente para las élites políticas<sup>16</sup> no tienen voz, avancen en su posibilidad política de agenciamiento social; erradicar las dinámicas socioculturales y políticas de inequidad, y desnaturalizar aquellas prácticas sociales que obstaculizan el desarrollo humano de niños y niñas y, que por ende, les impiden una trayectoria social ascendente, es el modelo de política pública que le apuesta el gobierno departamental del Quindío, desmontando estructuras y modelos tradicionales y lineales en el tiempo, a través de la humanización de un Gobierno.

Las políticas públicas entendidas como derroteros inaplazables de buen gobierno requieren estar movilizadas por diferentes tipos de agenciamiento, entre ellos los gestores sociales y la comunidad organizada, quienes acompañen a las administraciones públicas en la implementación de las políticas públicas, no desde una mirada de juicio y acusación, sino de corresponsabilidad y concurrencia en la gestión de una política con resultados, que trascienda el tradicional y desgastado modelo sectorial y priorice la inversión pública a un verdadero modelo integral, sistémico y transversal.

Ante las insuficiencias del Estado y el empoderamiento del sujeto social, la sociedad civil ha venido asumiendo diferentes tipos de iniciativas que se distancian de los sistemas políticos tradicionales. Entre ellas, la sociedad civil y los individuos encuentran en la acción política y el ejercicio del poder para la toma de ciertas decisiones, un espacio de gestión que es transferido por el mismo Estado; es decir, se observa la emergencia de otros actores con capacidad de poder ante la opinión pública. (Araya, 2011)

Para finalizar, se concluye que el análisis, sistematización y detección de líneas emergentes de la Políticas Públicas en Niñez, deben estar conformadas por líneas fundantes que surjan del interés superior de diversos actores por diseñar y ejecutar Políticas con principios de prevalencia y con amplitud de visiones que permita la inclusión de todos y todas en la garantía de derechos; el agenciamiento solo será posible desde el acuerdo y la acción conjunta de voluntades para llevar a cabo formas de vida más humanas, justas y democráticas.

---

16 Baumant, Zygmunt, En Busca de la Política. De este modo existe en las elites políticas una comprensible inclinación a desviar la causa más profunda de angustia, es decir, la inseguridad y la incertidumbre de los individuos.

# Área de Niñez, Adolescencia y Familia de Tupungato

Fabrizio Fiochetta, Daniela Méndez y Natalia Illarreta

---

Como citar:

Fiochetta, Fabrizio; Méndez, Daniela; Illarreta, Natalia (2014) Área de Niñez, Adolescencia y Familia de Tupungato. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

El Área de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Tupungato, en Mendoza, Argentina, cuenta con un equipo interdisciplinario que trabaja por la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la Ley Nacional N° 26.061.

Esta Área se creó a partir de un programa de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio a principios de 2007 y tenía como función asignar un operador socio-educativo a familias que tuvieran riesgo de vulneración o vulneración consumada de derechos de sus niños, niñas y/o adolescentes. Los mismos eran derivados de los Juzgados y del Servicio de Protección Local dependiente de la Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia.

En 2010 este programa se transformó en el Área de Niñez, Adolescencia y Familia, enmarcando sus funciones en la Ley Nacional N° 26.061 y en la legislación provincial, con una modalidad de intervención en red, desde un modelo ecológico social y con perspectiva de derechos.

**Palabras clave:** niñez, adolescencia, derechos, modelo ecológico.

## 1. Introducción

Tanto la Convención Internacional de los Derechos del Niño (en adelante CIDN) como la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes N°26.061, obligan al Estado a desarrollar capacidades y factores de protección de las familias como forma de prevención de disfuncionalidades y vulnerabilidad, a través de la información, la orientación, le educación y el apoyo oportuno.

En 2007 la Municipalidad de Tupungato, a través de la Dirección de Desarrollo Social, crea el Programa Guías de Familia en consonancia con la legislación nacional, y con el objetivo de ayudar a potenciar a la familia en todas sus dimensiones para la protección integral de derechos de sus hijos e hijas. Este programa consistía básicamente en un equipo de operadores socio-educativos que tenían la función de fortalecer a las familias en todo lo concerniente a la crianza y cuidado de sus niños, niñas y adolescentes.

En 2010 el Programa Guías de Familias sumó profesionales de la salud y se crearon dispositivos anexos como talleres de nutrición, de educación sexual, para adolescentes embarazadas, entre otros. Así se fue configurando el Área de Niñez, Adolescencia y Familia que actualmente funciona como un Servicio Local de Protección de Derechos con un equipo interdisciplinario que interviene en el ámbito de la promoción, protección y restitución de derechos.

Paralelamente a la creación del Área de Niñez, Adolescencia y Familia del Municipio, desde hace varios años en el Departamento de Tupungato se viene trabajando desde diferentes entidades gubernamentales y no gubernamentales en la conformación del Sistema Local de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a partir de la sanción de la Ley Nacional N° 26.061.

En este sentido los actores comunitarios involucrados en este sistema se han organizado de diferentes maneras para conformar espacios de articulación comunes. En este sentido se han conformado el Consejo Departamental de Niñez, Adolescencia y Familia, y la Mesa Socioeducativa, entre otros.

Si bien queda mucho camino por recorrer gracias al fuerte trabajo en red y los esfuerzos intersectoriales entre los actores del Sistema de Protección Local, se ha posibilitado que se profesionalicen algunos servicios, se fortalezcan otros y se creen nuevos destinados a niños, niñas y adolescentes. Se puede mencionar, por ejemplo, la profesionalización del Área de Niñez, Adolescencia y Familia y del Área de la Mujer del Municipio, la creación

del Centro de Salud Mental Infanto Juvenil N°9, el fortalecimiento del Área de Salud Mental del Hospital Gral. Las Heras, la implementación de Programas Socioeducativos de la Dirección General de Escuelas, la creación de asociaciones civiles, entre otros.

Esta amplitud en los servicios y en los equipos permite poder pensar proyectos y acciones en conjunto mucho más eficaces y de mayor alcance, que hagan eje en la promoción y la prevención, con un enfoque interdisciplinario e intersectorial.

## **2. Marco Teórico**

### **2.1. El Modelo Ecológico**

Las intervenciones del Área de Niñez, Adolescencia y Familia parten de una mirada sistémica, por lo tanto implican considerar los diferentes sistemas que interjuegan en la situación particular de cada niño, niña y adolescente. Desde este modelo el trabajo interdisciplinario interviene en cada uno de estos sistemas: familia, escuela, grupo de pares, de tal forma que la intervención no es implementada solo en el consultorio, sino que tiene un accionar ecológico y participativo.

El modelo ecológico de Bronfenbrenner propone una perspectiva ecológica del desarrollo de la conducta humana. Desde esta perspectiva, el ambiente en el que se produce el desarrollo, en sus diferentes niveles estructurales (microsistema mesosistema, exosistema y macrosistema), influencia en la conformación de las conductas del niño en desarrollo. Desde esta perspectiva, el ambiente ecológico es concebido como un conjunto de estructuras seriadas en donde cada nivel contiene al otro. El desarrollo supone entonces una progresiva acomodación mutua entre un ser humano activo que está en proceso de desarrollo y las propiedades cambiantes de los entornos inmediatos en los que esa persona se desarrolla y vive. La acomodación mutua es afectada por las relaciones que se establecen entre los distintos entornos y los contextos más grandes.

Bronfenbrenner y Ceco plantearon una nueva concepción del desarrollo humano en su teoría bio-ecológica. El desarrollo en esta teoría es concebido como un fenómeno de continuidad y cambio de las características cognitivas, psicológicas y conductuales de los seres humanos, que se da como procesos cada vez más complejos pero directamente relacionados con el contexto inmediato y mediato del niño en crecimiento.

El microsistema refiere a las relaciones más próximas del niño, niña o adolescente, la familia. Este puede funcionar como un contexto positivo o puede ser un contexto negativo o disruptor del desarrollo.

El mesosistema es el ambiente ecológico que abarca más allá de la situación inmediata que influye al niño y niña en desarrollo, son las interrelaciones de dos o más ambientes en los que el niño o niña en desarrollo participa activamente (familia, escuela).

La escuela constituye un lugar preponderante en el desarrollo, porque en ella los niños, niñas y jóvenes permanecen una gran parte de su tiempo, contribuyendo a su desarrollo intelectual, emocional y social.

El exosistema lo integran contextos más amplios que no incluyen al niño, niña o adolescente como sujeto activo, pero que influye en su desarrollo (el trabajo de sus padres, las relaciones sociales informales, los vecinos, etc.). Finalmente, el macrosistema lo conforma la cultura en la que se desarrolla el niño o adolescente que incluye valores culturales, sistema de creencias, etc.

En el modelo ecosistémico se ve al niño, niña y adolescente en permanente desarrollo, que interacciona con los diferentes sistemas, de forma adaptativa o inadaptativa. Los factores que influyen en el proceso de adaptación de las personas son las características del microsistema (calidad, estabilidad, competencias y habilidades de los roles), las competencias cognitivas, la autoestima, y las predisposiciones biológicas.

Las intervenciones del Área de Niñez, Adolescencia y Familia implican tener en cuenta la realidad de cada grupo y buscar la respuesta apropiada pero singular que se tramita en forma conjunta entre los profesionales y la familia.

### **2.2. La Perspectiva de Derechos**

La CIDN y la Ley Nacional N°26.061 inauguran un nuevo marco a partir del cual evaluar el entramado de relaciones sociales que sostienen el proceso de socialización de los niños y las niñas. En conjunto, establecen un mo-

delo de intervención que reconoce a los niños el derecho a ser considerados partícipes de su propio desarrollo, protege sus derechos a acceder a las políticas públicas universales y propicia el derecho a la convivencia familiar, obligando al Estado a promover todas las políticas y medidas necesarias para alcanzar esos propósitos. De este modo se sitúa a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, en contraste con el paradigma tutelar que instaba al Estado a rescatar a los niños del “abandono material o moral” en el cual supuestamente eran colocados por sus familias, a las que calificaba, y por ende estigmatizaba, como inmorales y disfuncionales.

El nuevo paradigma desplaza al Estado de su rol de policía y lo convoca a acompañar a las familias en una de sus funciones primordiales: la crianza de los niños. De este modo, la culpabilización de las familias pobres –soporte fundamental de las injerencias por parte del Estado bajo el modelo tutelar– cede lugar a la multiplicación de los puntos de encuentro entre el Estado y las familias, a través de intervenciones orientadas a su fortalecimiento. Frente a este nuevo paradigma, hacer foco en las familias en las que viven los niños, niñas y adolescentes adquiere un nuevo sentido. En especial, aquel que desde las políticas públicas anuda al niño, niñas y adolescente en forma definitiva con sus grupos familiares, y concibe que abogar por el cumplimiento de sus derechos conlleva necesariamente promover acciones directas para asegurarse de que los adultos de referencia se encuentren en condiciones de garantizar y exigir su cumplimiento.

Se entiende por “familia” la denominación dada por la socióloga argentina Elizabeth Jelín que la concibe como “una institución social, creada y transformada por hombres y mujeres en su accionar cotidiano, individual y colectivo. Su universalidad reside en algunas funciones y tareas que deben ser realizadas en toda la sociedad. El cómo y por quién se llevan a cabo, los modos de organización de los agentes sociales, los entornos y las formas de familia son múltiples y variables. Esta variabilidad no es azarosa. Hay potentes procesos de cambio social, económico, tecnológico y político de los cuales forman parte las transformaciones de la familia”.

### 2.3. Red de Redes

Las primeras intervenciones desde el enfoque de Redes Sociales se registran en el campo de la Psiquiatría y Psicología Social a mediados de los años 60 y en la década de los 70. Uno de los pioneros fue Ross Speck, quien frente a la dificultad de ver progresar ciertas terapias familiares por agotamiento de los integrantes o por falta de recursos para ayudar al paciente identificado, convocaba a grandes asambleas de familiares y allegados al mismo.

Desde esta concepción, que fue generalizada como modalidad de intervención en situaciones de crisis aguda o de urgencias, fueron surgiendo otros grupos de trabajo, que dieron un marco a este modo de intervención ligado a una diversidad de situaciones que intersectaban el campo de la salud mental con lo social, lo político y lo organizacional.

Las “redes” comienzan a cobrar foco, y en el campo de la sociología y de la teoría de las organizaciones surgen diversos intentos de incluir la “modalidad de organización en red” en lugar del clásico abordaje administrativo.

Cuando la perspectiva de redes comienza a difundirse, asistimos al surgimiento de otras modalidades de intervención pensadas desde este enfoque, como por ejemplo, las comunitarias. En un plano “entre” la intervención familiar y comunitaria surgen las prácticas de abordaje multifamiliar en el ámbito de salud mental, dispositivo que progresivamente se irá incluyendo en prácticas en los diversos ámbitos mencionados.

Las llamadas redes de servicios, establecimientos, intersectoriales, generalmente “son organizadas desde arriba hacia abajo” y desde “afuera hacia el núcleo”, generando una extraña sensación para los actores sociales de no reconocerse miembros de esa red a partir de una práctica, sino por una adscripción nominada por otros y vaciada de contenido.

He aquí un desafío que se planteó desde el Área de Niñez, Adolescencia y Familia de Tupungato: como desarrollar prácticas que recuperen la experiencia de pertenencia y abran nuevas alternativas de organización; como promover organizaciones como redes y trabajando en red.

En el Siglo XX se produce un fuerte cambio del paradigma mecanicista al ecológico. De acuerdo a los textos y disciplinas que se consulten el concepto mecanicista adopta como sinónimos reduccionista o atomista y el de ecológico se homologa con holístico; sistémico u organicista.

Las ideas propuestas por los biólogos organicistas durante la primera mitad de siglo contribuyen al nacimiento del pensamiento sistémico en términos de conectividad, relaciones y contexto. El sistema emerge de las relaciones organizadoras entre las partes; de la configuración de relaciones ordenadas. Reconoce una habilidad para enfocar la atención en distintos niveles, a los que corresponde distintos niveles de complejidad. La perspectiva del pensamiento sistémico impactará, al mismo tiempo a biólogos, y físicos; a psicólogos y a científicos sociales.

Los diversos niveles de abordaje nos plantean un enfoque multidimensional, desde el cual todo foco es justamente eso: un foco, a los efectos de la intervención, el estudio o el análisis de un hecho social o colectivo. Al realizar esa focalización nos hacemos cargo de la exclusión, que es inseparable de la inclusión, por lo cual podemos operar integrando ambas.

Desde el campo de las intervenciones basadas en el enfoque de las redes sociales han surgido intentos de sistematizarlas como modo de comprender la riqueza de la dinámica relacional.

En esta dirección se vienen desarrollando diversas estrategias, que confluyen en diagramas pensados como modalidades de cartografiar o mapear redes. En todas las situaciones, este mapeo implica una gestión de búsqueda de información para promover posibilidades de cambio en las condiciones de vida de la población que provee dicha información. Este cambio está orientado hacia la visibilización de recursos, optimización de la participación de los mismos, redefinición de problemas, entre otros. Siempre implican un análisis situacional, basado en la significatividad de la misma para la persona involucrada o del problema definido como prioritario para un colectivo.

Desde esta propuesta, la importancia del abordaje radica en la interconexión entre los diversos integrantes de los equipos de niñez y adolescencia, en forma primordial, y con los integrantes de la red social del niño, niña o adolescente, de modo articulado y coherente. La admisión es una situación clave para interrogar acerca de su red de inserción, la cual debería formar parte de su legajo. Cabe aclarar que el interrogatorio sobre la red no se limita a preguntar y registrar un listado de nombres.

Según C. Sluzki, la red social personal es la suma de todas las relaciones que un individuo percibe como significativas o define como diferenciadas de la masa anónima de la sociedad. Esta red contribuye sustancialmente a su reconocimiento como individuo y constituye una de las claves centrales de la experiencia individual de identidad, bienestar, competencia y protagonismo, incluyendo los hábitos de cuidado de la salud y la capacidad y adaptación a una crisis.

La importancia de los distintos grupos de relaciones intenta focalizar sobre una situación que no ha sido considerada sistemáticamente por los prestadores. Cuando se logra traspasar el límite de considerar al paciente como alguien aislado, descontextualizado, el grupo que se ha privilegiado es el familiar. La importancia central que nuestra sociedad ha dado a cosanguineidad, ha llevado a que en situaciones en que ésta se halla debilitada, no puedan considerarse la importancia de otros lazos que poseen los mismos atributos que los vínculos familiares. En situaciones tales como migraciones adquieren una importancia central.

La red social personal podría ser registrada mapeando las relaciones en un diagrama. La información proporcionada se sistematiza al menos en cuatro campos, aunque en cada situación planteada surge un campo de "otros" que da significatividad y valor al diagrama. Los campos básicos son:

- familia: precisando en este punto no sólo como está compuesta, sino las relaciones que resultan más significativas. Desde este punto de vista, es importante precisar tanto los integrantes de la familia nuclear como la extensa, sin prescindir de aquellas que estén geográficamente distantes.
- amistades: éstas resultan altamente significativas en el caso de migraciones, que determinan una pérdida o disminución de las relaciones familiares de sostén. En este caso, es importante indagar por las relaciones de vecindad, que pueden constituirse en apoyos importantes para la persona.
- relaciones laborales o escolares: muchas veces estas relaciones son las únicas que una persona posee, fuera de su ámbito familiar. La cotidianidad de estos vínculos hace que resulten sumamente importantes tanto para brindar información como para las funciones de acompañamiento y apoyo.
- relaciones comunitarias, de servicio o de credo: pueden conformar un mundo significativo de pertenencia, posible de ser activado en caso de necesidad. Un aspecto fundamental a considerar es el registro de la den-

sidad de las relaciones, esto es las interacciones establecidas entre los integrantes de la red, independientemente del informante

Este mapeo posibilitaría contar con un banco de recursos que puedan operativizar acciones que incluso trascienden el área de la niñez y la adolescencia. Es importante aclarar que le trascienden en cuanto a la operación pero no en cuanto a la responsabilidad. Por el otro a través de la focalización, estimulación y desarrollo de estas redes sociales se pueden establecer relaciones hasta el momento no promovidas que pueden constituir un recurso para otros casos (por ejemplo, asociaciones vecinales).

Esta perspectiva de análisis de las redes nos implica la reflexión permanente acerca de la imposibilidad de manejarnos con un pensamiento apriorístico y por lo tanto con herramientas que funcionen como aparatos de captura de lo que es en sí un movimiento dinámico, fluido, (a) sincrónico y multidimensional.

Por esto, desde la perspectiva adoptada por el Área de Niñez, Adolescencia y Familia de Tupungato analizamos las redes en conjunto con los actores involucrados, incluyéndonos no como un observador externo sino presente en el campo del mapeo, situacionalmente a tono con el problema necesario de resolver.

### **3. Objetivo General**

El Área de Niñez, Adolescencia y Familia de la Municipalidad de Tupungato tiene como objetivo la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas, y adolescentes en el marco de la CIDN y la Ley Nacional N°26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

### **4. Resultados Obtenidos**

Las primeras metas fueron profesionalizar el equipo y desarrollar acciones en los ámbitos de la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Hasta el momento se obtuvieron los siguientes resultados:

En el ámbito de la Promoción de derechos:

- Se implementaron líneas de formación y capacitación en derechos y problemáticas infanto juveniles.
- Se avanzó en la aplicación de protocolos y la generación de circuitos de intervención.
- Se establecieron convenios con otras instituciones.
- Se diseñaron estrategias, servicios y acciones de apoyo a las familias para participar en el bienestar de sus hijos.
- Se impulsó el Consejo Departamental de Niñez, Adolescencia y Familia aportando a la conformación del Sistema de Protección Local de Derechos.

En el ámbito de la Protección de derechos

- Se intervino en situaciones de amenaza o vulneración de derechos.
- Se evitó la separación de niños y niñas de sus relaciones familiares y comunitarias.
- Se promovieron procesos de revinculación de niños y niñas que se encontraban separados de su familia.
- Se crearon espacios de relación con las familias, facilitando su participación, y fortaleciéndolas.
- Se cuenta con recurso humano calificado para apoyar sostenidamente a los adultos de la familia para transformar situaciones de falta de cuidados básicos para la protección de niños y niñas.
- Se fortalece económicamente aquellas familias que lo necesitan para que no sea la pobreza una causa de vulneración de derechos.

En el ámbito de la Restitución de derechos:

- Se articula con actores del Sistema de Protección Local para restituir derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes.
- Se evalúan y sugieren Medidas de Protección Excepcionales.

## 5. Conclusiones

Si bien la conformación del Área de Niñez, Adolescencia y Familia del Municipio de Tupungato significó un importante avance para el Sistema Local de Protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, queda aún mucho por hacer. El cambio de paradigma propuesto por la legislación vigente implica romper viejas estructuras y reconstruir una nueva institucionalidad. La figura del juez sigue siendo central a la hora de pensar en la protección de un niño, niña o adolescente, y la lógica de la situación irregular sigue teniendo sus adeptos profesionales y actores decisores de políticas públicas.

Sin embargo estamos en camino y contamos con herramientas que nos permiten rediseñar las políticas públicas de protección de nuestros niños, niñas, adolescentes y sus familias. En este sentido podemos mencionar un conjunto de leyes con perspectiva de derechos: Ley Nacional N°24.417 de Protección Contra la Violencia Familiar, Ley Nacional N°26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Ley Nacional N°26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral, Ley Nacional N°26.206 de Educación, Ley Nacional N°26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, Ley Nacional N°26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, Ley Nacional N°26.485 de Protección Integral a las Mujeres, Ley Nacional N°26.586 Programa Nacional de Educación y Prevención Sobre las Adicciones y el Consumo Indebido de Drogas, Ley Nacional N°26.657 de Salud Mental, Ley Nacional N°26.743 Identidad de Género.

Entre los desafíos a futuro podemos mencionar:

- Ausencia de una Ley Provincial de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- Escasa visibilidad del Área de Niñez, Adolescencia y Familia del Municipio entre los otros actores del sistema.
- Falta de servicios infanto juveniles de salud, educativos y recreativos en algunas zonas rurales.
- Escaso conocimiento de los actores de la Ley Nacional N°26.061 y de la legislación en general en materia de derechos.
- Falta de un sistema de información unificado por región.
- Generar espacios locales de participación de niños, niñas y adolescentes donde su voz sea tenida en cuenta.

### Referencias Bibliográficas

Beloff, Mary. 2004. *Los Derechos del Niño en el Sistema Interamericano*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Beloff, Mary. 2007. Reforma Legal y Derechos Económicos y Sociales de los Niños: las paradojas de la ciudadanía, en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, LexisNexis, Buenos Aires.

Beloff, Mary y Clérico, María Laura. 2006. *Derecho de la Niñez y la Adolescencia*, Escuela Nacional de la Judicatura, República Dominicana.

Bronfenbrenner, Urie. 2002. *La ecología del desarrollo humano: experimentos en entornos naturales y diseñados*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Burgués, Marisol, y Lerner, Gabriel. 2006. *Alcances, Límites y Delimitaciones de la Reglamentación de la Ley 26.061*, Doctrina, Buenos Aires.

Cillero Bruñol, Miguel. 1999. Infancia, Autonomía y Derechos: una cuestión de principios, en *Revista Interdisciplinaria sobre la Problemática de la Niñez-Adolescencia y el Grupo Familiar N° 10*, Delta Editora, Paraná.

Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

Dabas, Elina. 1998. *Redes Sociales, Familias y Escuela*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

Fama, María Victoria, y Herrera, Marisa. 2005. *Crónica de una Ley Anunciada y Ansiada*, ADLA, Buenos Aires.

García Méndez, E. (comp.). 2006. *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

Lerner, Gabriel. 2006. La redefinición de las funciones de los órganos administrativos y judiciales de los derechos de los niños en la ley 26.061, *RDF N° 35*, LexisNexis, Buenos Aires.

Ley 26.061 de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, 2005.

O'Donnell, Daniel. 2001. *La Convención sobre los Derechos del Niño: Estructura y Contenido*, CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF, Costa Rica.

## **Políticas Públicas y Derechos: Las tensiones de la externalización en el ejercicio del rol garante del Estado en las políticas de protección especial a la niñez. El caso de SENAME y sus instituciones colaboradoras**

**Loreto Martínez, Carlos Andrade y María Martín**

---

Como citar:

Martínez, Loreto; Andrade, Carlos; Martín, María (2014) Políticas públicas y derechos: las tensiones de la externalización en el ejercicio del rol garante del Estado en las políticas de protección especial a la niñez. El caso de SENAME y sus instituciones colaboradoras. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

### **Resumen**

La ponencia observa la relación público/privada en protección especial a la niñez en Chile, ámbito desarrollado con protagonismo relevante de organizaciones privadas colaboradoras del Servicio Nacional de Menores.

Busca caracterizar la relación entre SENAME y los organismos colaboradores desde el ámbito institucional, financiero y organizacional; identificar fortalezas y debilidades del funcionamiento de la Ley 20.032 que establece el sistema de atención a la niñez, desde una mirada regulatoria para el desarrollo de estas políticas; y generar recomendaciones que, considerando aspectos regulatorios, favorezcan el desarrollo de servicios de protección especial en un marco de derechos, a través de la vinculación entre SENAME y los organismos colaboradores.

En términos de hallazgos, y a partir de un análisis comparado de siete países, incluido Chile, se da cuenta de los límites de SENAME en el cumplimiento del rol de garante de los derechos de la niñez, vinculado a deficiencias en los ámbitos mencionados, y se establecen recomendaciones que favorezcan al desarrollo de políticas de protección especial desarrolladas de manera pública/privada.

**Palabras clave:** Estado, organizaciones de la sociedad civil, relación público-privada, protección especial a la niñez, derechos de la niñez.

### **Presentación**

La ponencia analiza la relación público/privada en protección especial a la niñez en Chile, buscando contribuir al análisis de un ámbito poco estudiado, como son los mecanismos de ejercicio del rol garante de SENAME de los derechos de la niñez que requiere protección especial y los instrumentos de regulación y resguardo de estos en la relación entre el Servicio y sus colaboradores, en el marco de la inexistencia de una legislación especializada en protección integral de derechos.

Así, se orienta a dar cuenta de las características de la relación entre SENAME y los organismos colaboradores desde el ámbito institucional, financiero y organizacional; identificar fortalezas y debilidades de la Ley 20.032 que establece el sistema de atención a la niñez, centrándose en los aspectos regulatorios para el desarrollo de estas políticas; y generar recomendaciones que, considerando las características regulatorias de la relación, favorezcan el desarrollo de servicios de protección especial en un marco de resguardo de derechos, desde el vínculo entre SENAME y las organizaciones colaboradoras.

Metodológicamente, el trabajo se ha desarrollado desde un enfoque cualitativo, y con alcance exploratorio-descriptivo, realizando una revisión documental de la experiencia de siete países (Chile, Brasil, Uruguay, Colombia, Costa Rica, España y Francia) que adhiriendo a la Convención, incorporan la participación de privados en la provisión. A su vez, ha desarrollado 12 entrevistas semi-estructuradas a actores públicos y privados vinculados a la

provisión en protección especial, así como de la academia, datos en ambos casos (revisión documental y entrevistas), levantados en torno a un mapa de análisis que orientó el trabajo de campo, y que fueron analizados con análisis de contenido (Andreu Ávela, 2003).

Los resultados dan cuenta de las tensiones que presenta SENAME en el cumplimiento del rol de garante de los derechos de la niñez, estableciendo que estos se vinculan a deficiencias institucionales, financieras y organizacionales, ámbitos en los cuales se establecen recomendaciones a nivel de lineamientos de política.

Considerando estos elementos, la ponencia se estructura en cuatro secciones, la primera conformada por esta presentación; la segunda que aborda elementos teóricos sobre relación pública/privada en protección especial; la tercera, que expone los resultados generales; y, la cuarta que presenta algunas reflexiones producto de la observación, incorporando recomendaciones en relación a protección especial y relación pública/privada.

## **2. Política de niñez y participación de la sociedad civil en la protección de derechos**

Los Estados que ratifican la Convención sobre los Derechos del Niño – en adelante, la Convención –, “se obligan a tomar las medidas necesarias en el aspecto legal, administrativo o de otro tipo, a fin de lograr su implementación. Esto podría significar cambios en la legislación, capacitación de funcionarios, establecimiento de mecanismos de monitoreo o elaboración de nuevas prácticas y políticas” (Save the Children, 2002, p15).

En esta línea se inscriben las políticas públicas, las cuales en niñez, desde un enfoque de derechos, son comprendidas como un “conjunto articulado de acciones” que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente por el derecho, por la promoción, la defensa y la atención a los derechos de las niñas y los niños” (Instituto Interamericano del Niño, 2002, p9).

Así, desde una mirada a las responsabilidades de resguardo de los derechos de la niñez, reconociéndose para el conjunto de actores sociales responsabilidad en ello, al Estado se le reconoce como principal garante de estos derechos (Save the Children, 2002), marco en el cual las características que tomen las políticas y prestaciones constituirán expresiones del cómo ejerce este rol.

En este sentido, reconociendo que las políticas pueden tomar modalidades universales -para toda la población-, y focalizadas -pensadas hacia la igualación de oportunidades de la niñez que se encuentra en situación de vulneración de derechos-, estas últimas deben actuar mancomunadamente con las universales (IIN, 2003).

En este contexto, se entenderá por vulneración de derechos, a “cualquier situación que impida que los niños y las niñas tengan la posibilidad de desarrollarse en todas las áreas; física, psicológica, emocional, social y espiritual de acuerdo a sus etapas. Son situaciones que dañan a los niños y niñas y que se deben evitar” (Martínez y Ditzel, 2012, p44). A su vez, se entenderá por niño, niña o adolescente, a toda persona menor a 18 años (Artículo N° 1, Convención sobre los Derechos del Niño).

Al respecto, es importante señalar que la Convención consagra el derecho a la protección especial frente a la amenaza o vulneración específica a los derechos de la infancia - traslados ilícitos, niños y niñas privados de su medio familiar, explotación y abuso, trabajo infantil, presencia de discapacidad, secuestro y venta, entre otros -<sup>17</sup>. Asimismo, consagra el derecho a la recuperación física y psicológica y a la reintegración social, cuando han sido víctimas de estas situaciones.

Así, con base en estos elementos, se entenderá por protección especial a la niñez, a un ámbito específico de la política focalizada, que toma forma a través de prestaciones orientadas a la niñez que ha sufrido una vulneración grave de sus derechos y que requieren de restitución.

Al respecto, y considerando que “el Estado y todos sus poderes en todos los niveles de la administración son los principales garantes de los derechos, obligación que impone la ratificación de la Convención” (Martínez y Ditzel, 2012, p51), en un marco de protección especial hacia la niñez, las acciones que se desarrollen de manera pública/privada, tomarán determinadas características, en función de las condiciones que genere el Estado para ejercer su rol como principal garante y, por consiguiente, de las características que tome la institucionalidad generada para este resguardo, así como también, específicamente para asegurar la restitución de los derechos en los epi-

sodios de vulneración, independientemente de que la prestación sea realizada por organizaciones civiles.

Así, el Comité sobre los Derechos del Niño, reconoce que los Estados Partes “son los principales responsables por el cumplimiento de sus disposiciones en pos de considerar a todas las personas dentro de su jurisdicción. Ellos tienen la obligación legal de respetar y garantizar los derechos de los niños según lo estipulado en la Convención, que incluye la obligación de garantizar que los proveedores no estatales de servicios actúen de conformidad con sus disposiciones, creándose así obligaciones indirectas para esas entidades. El Estado sigue estando vinculado por sus obligaciones en virtud del tratado, aun cuando la prestación de servicios se delegue a los actores no estatales” (Comité sobre los Derechos del Niño, 2002, p8).

En este sentido, dada la importancia de las organizaciones civiles en las prestaciones, el comprender la dinámica de relación pública/privada, supone observar, tanto las características de cada esfera, como dar cuenta del escenario dentro del cual se configura la relación.

Así, se entenderá por Estado, la propuesta de Forselledo (2002), quien lo comprende como el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial, desde sus diferentes niveles de división administrativa (Forselledo, 2002).

Por su parte, se entenderá por sociedad civil –o sociedad civil organizada-, al conjunto de entidades no gubernamentales, como fundaciones, organizaciones no gubernamentales de desarrollo, corporaciones de derecho privado, entre otras. En esta línea, se “intenta distinguir sus componentes de los sectores público y privado. Lo forman diversas organizaciones voluntarias y sin fines de lucro orientadas a satisfacer necesidades económicas, sociales o culturales, de carácter cooperativo o comunitario” (Favreau y Ninacs, 1992, p117, en Rodríguez y Quezada, 2008, p7).

Cabe relevar que en relación a los ámbitos que configuran la relación pública /privada, Cárdenas et al (2012), analizando el vínculo público/privado en políticas de infancia con discapacidad, reconocen tres dimensiones: una institucional, una financiera, y una organizacional.

Así, entienden la primera como el “marco regulatorio formal e informal dentro del cual se produce el acercamiento entre el Estado y las organizaciones civiles para desarrollar políticas sociales” (Cárdenas et al, 2012, p184).

A su vez, conceptualizan la financiera como “el conjunto de instrumentos a través de los cuales se sostienen económicamente las políticas sociales... y que pueden provenir tanto de fondos públicos como de fondos privados” (Cárdenas et al, 2012, p186).

Finalmente, ven la organizacional como el “conjunto de recursos organizacionales con los que cuenta tanto el Estado como las organizaciones civiles, y que ponen al servicios de las iniciativas” (Cárdenas et al, 2012, p186).

Esta propuesta conceptual orienta la ponencia, de manera de establecer una aproximación inicial hacia la observación de los siete países analizados. En este sentido, no buscando establecer relaciones excluyentes entre ellas, dada la vinculación que estas tienen en materia de protección a la niñez.

### **3. Análisis internacional: protección especial a la niñez y relación pública/ privada<sup>18</sup>**

A continuación se exponen los principales resultados en torno a la experiencia de los siete países analizados, buscando identificar tendencias en los modelos de relación pública/privada en la provisión y los posibles aprendizajes para Chile.

Cabe relevar que dado el nivel de desagregación de la documentación existente (por ejemplo, en relación a años de publicación) en torno a los casos, se ha priorizado la observación en documentos legislativos y de política pública, y para Chile, se ha complementado la información documental, con las reflexiones de los entrevistados.

#### ***Mirada general***

Desde los países, se advierte que el modelo de relación pública/privada se vincula con diversos factores, como la historia de las políticas de infancia o el desarrollo de las organizaciones civiles, aspectos que en algunos casos difieren entre sí, si bien presentan, en otros, similitudes, como por ejemplo, el que en todos la sociedad civil es relevante en la prestación.

18 Análisis realizado con base en la revisión documental y el análisis de entrevistas.

Algunos elementos generales recogidos se presentan en el Cuadro 1.

Desde el análisis de países, cabe relevar que en **materia institucional**, todos han ratificado la Convención y, en mayor o menor medida, han incorporado en su ordenamiento el que el Estado es el garante principal en la promoción, protección y restitución de los derechos de la niñez.

Así, España, Francia, Costa Rica, Uruguay, Colombia y Brasil, a excepción de Chile han incorporado en sus constituciones a la niñez como una prioridad, identificándose contraste en torno a cómo Chile ejerce su rol de garante.

Además han establecido cuerpos legales que generan sistemas de protección integrales, considerando los distintos niveles de la estructura administrativa del Estado, lo cual implica que el sistema de protección de derechos tiene expresión nacional, federal, regional, estadual, municipal o local, según el caso.

Todos, con excepción de Chile, han establecido Leyes de protección de derechos en diálogo con la Convención. Cabe señalar, que en Chile se estableció en el año 2005 la Ley 20.032 que establece el Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la Red de Colaboradores del SENAME y su Régimen de Subvención. No obstante, esta no configura un sistema de protección integral para la niñez que requiere de prestaciones de protección especial, anclado a una ley de protección de sus derechos. En este sentido, la percepción general entre los entrevistados sobre la Ley 20032, es que sería insuficiente como mecanismo exclusivo de regulación, pues así como no configura un sistema de protección integral, no establece mecanismos adecuados de participación e incidencia de las organizaciones civiles en las políticas. Así, desde una mirada a nivel central, **se cuestiona la efectividad institucional de SENAME**, en torno a poder ser un órgano articulador con atribuciones para generar y articular una oferta integral de niñez.

**Cuadro N°1: Síntesis de la revisión de países**

Elemento de observación	Países						
	América Latina					Europa	
	Chile	Brasil	Colombia	Costa Rica	Uruguay	España	Francia
Participación OSC en diseño de Políticas	X	X	X	X	X	X	X
Participación OSC en implementación políticas	X	X	X	X	X	X	X
Representación OSC en organismos de toma de decisiones	X	X	X	X	X	X	X
Instancias de fortalecimiento/capacitación a las OSC		s/i	s/i	X	X	X	X
Instrumentos legales de protección de derechos de la infancia	-	X	X	X	X	X	X
Sistema de protección a la infancia	X <sup>1</sup>	X	X	X	X	X	X
Planes/instrumentos de acción hacia la protección de derechos	X	X	X	X	X	X	X
Especificación de iniciativas privadas a financiar a través de transferencia	X	X	X	X	X	X	X

Normativa promueve vínculos institucionales con otras organizaciones		s/i	s/i	s/i	-	X	X
Acompañamiento público a la intervención	X	X	X	X	X	X	X
Acceso financiamiento por competencia	X	X	X	X	X	X	X
Tipificación de los requerimientos a las OSC para la recepción de transferencias	X	X	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia

**Asimismo, la institucionalidad si bien promueve la participación desde un Comité Consultivo de SENAME, se releva como necesaria, mas insuficiente,** destacándose otras instancias de participación público/privada como mesas técnicas de trabajo.

A su vez, se puede observar desde los países, el que si bien el Estado es el principal garante de los derechos, las organizaciones civiles proveen servicios que tienen como finalidad responder a las políticas de los países. Esto contrasta con Chile, en donde la acción estatal, es reconocida por los actores, en general, como de subsidiaridad, expresada desde una **dimensión financiera**, en la **ausencia de recursos suficientes para sostener la prestación**. Asimismo, la relación pública/privada que se establece con la Ley 20.032, se reconoce **asimétrica y vertical**, entre un Estado con participación **central en el diseño** y entidades más bien centradas en la implementación de las iniciativas, más que en lógicas de co-construcción.

Así, la prestación, en todos los países analizados, se da a través de la celebración de convenios, los cuales implican el establecimiento de una relación contractual con el Estado. Así, se entregan funciones a la sociedad civil, otorgando recursos para la prestación, pero en la mayoría de los casos, el Estado transfiere elementos relativos a la prestación, mas no la responsabilidad que le cabe en torno a garantizar las condiciones para el ejercicio de derechos. Chile, por su parte, presentando coincidencia en relación al acceso a recursos vía competencia, esta situación de acuerdo a los actores, **limitaría en alguna medida los espacios para poder compartir entre organizaciones, dada la dinámica de competición** por los recursos. Asimismo, se reconoce, en términos generales, que la Ley establece un sistema rígido que **no favorecería la innovación** en la intervención.

En este contexto, en torno a los motivos que se darían en Chile para desarrollar la intervención por medio de privados, se tienden a reconocer por los entrevistados, **razones históricas y fundamentalmente el sentido de subsidiaridad con el que operaría el Estado**, y que remitiría al ordenamiento constitucional de la República. Asimismo, **el que trabajar con privados, brindaría mejores atenciones a nivel profesional, y de legitimación de la política**, entendida como ámbito donde la sociedad civil puede ejercer su rol de corresponsable.

A su vez, se releva como una razón, el que le facilitaría al Estado contar, en el caso de organizaciones de mayor tamaño, **con respaldo para mantener el sostenimiento** de las prestaciones ante posibles eventualidades económicas.

En torno a aspectos positivos de la Ley, a juicio de los actores, se encuentra el que configura un sistema con **reglas claras para las prestaciones que se busca desarrollar y regularidad** en la transferencia de recursos que se reconoce como **transparente** en términos de procesos de licitación. Además esto permite planificaciones de tipo presupuestaria.

**Organizacionalmente**, y centrándose en recursos técnicos, se reconoce para Chile, por parte de los actores, el que la principal debilidad es una **falta de capacitación especializada** de los supervisores de SENAME, así como el amplio número de proyectos que deben acompañar, lo que impediría, en términos generales, **focalizar la atención en las especificidades técnicas de la intervención**. Así, la supervisión se centraría en la **revisión de temas, en algunos casos, más bien administrativos**.

Asimismo, la **no homogeneización de criterios**, dejaría aspectos de garantía de la calidad de la intervención, al albedrío de quienes realizan el acompañamiento, en términos de énfasis en los que cuáles situar la observación.

En torno a fortalezas en el modelo de acompañamiento, se destaca para Chile el trabajo realizado por SENAME para **estandarizar procedimientos y herramientas evaluativas**.

Asimismo, vinculado con aspectos institucionales, estaría la **apertura para incorporar experiencias** desde las organizaciones, lo cual se traduciría en propuestas de mejoras a la intervención.

Respecto de estrategias generadas ante las debilidades en el acompañamiento de SENAME, se han establecido, entre otras, **el promover instancias de diálogo** y la participación de los supervisores en redes locales, propiciando el involucramiento del Estado en el territorio en el cual se desarrolla la prestación.

#### 4. Algunas reflexiones

Desde la revisión de los casos internacionales, es posible identificar **tensiones** para Chile en el rol de primer garante de derechos, al cual el Estado adscribe cuando ratifica la Convención, en tanto este no es ejercido con el total de atribuciones posibles, dado que institucionalmente, **no se cuenta, primero, con un reconocimiento constitucional de la niñez ni, segundo, con un instrumento que regule la relación desde un sentido de protección integral de derechos**, como ocurre en otros países y que, en Chile, es sentido como una necesidad por parte de los actores. **Una segunda tensión**, se expresa en que **SENAME**, no es reconocido como un órgano efectivo dotado de atribuciones para desarrollar una oferta integral de derechos, lo cual pone en riesgo el configurar una estructura de condiciones que garantice el máximo de posibilidades para su ejercicio.

A su vez, la relación pública/privada, presenta **tensiones** en torno al desarrollo de políticas, en tanto habiendo espacios de diálogo, estos se reconocen insuficientes para robustecer la oferta de protección. Ello, en tanto un Estado que busca garantizar derechos al máximo de sus competencias, debiese contar con mecanismos que posibiliten la articulación con privados para robustecer permanentemente la prestación.

Por su parte, **tensiones financieras** en el rol garante, se exponen al concebir el financiamiento como subvención, debiendo avanzar hacia el sostenimiento total de las intervenciones, en tanto primer garante de derechos, **independientemente de los recursos que las entidades pudiesen movilizar para el desarrollo de la prestación**.

En relación a **fortalezas y debilidades** de la Ley 20.032, es posible concluir que presentando fortalezas **en materia financiera**, como la regularidad y la transparencia en la asignación, presenta debilidades vinculadas con la lógica de subvención, en tanto los recursos se tienden a sentir como insuficientes, así como el que, desde un **sentido organizacional**, las características en alguna medida rígidas de la normativa, limitarían desplegar recursos técnico/organizacionales para innovar en la prestación.

Asimismo, las características de competencia, limitarían el que las entidades pudiesen compartir de manera conjunta sobre formas de intervenir.

Particularmente relevante en este punto, es reflexionar respecto a los mecanismos de competencia en la prestación, en tanto si bien se advierte una tendencia internacional hacia ellos, es necesario garantizar que no se medre la calidad de la intervención, como por ejemplo, en cuanto a características y estabilidad de los contratos, resguardo de mecanismos para la recuperación del saber hacer de las instituciones; o el contar con profesionales de alta especialización para realizar la prestación, entre otros.

Otras tensiones organizacionales, se relacionan con el cómo se ejerce el acompañamiento de la intervención.

Así, siendo característico de los países el que el Estado acompaña la prestación, en Chile reconociéndose un avance progresivo en términos de herramientas de evaluación y de estandarización de procesos, así como desde el recoger la experiencia de las entidades para ser, en alguna medida, incorporada en nuevos lineamientos de intervención, o el avance progresivo en materia de diálogo público/privado, se presentan tensiones en la calidad del acompañamiento público, lo cual debilitaría la forma de ejercer el rol garante del Estado, por ejemplo, desde la entrega de lineamientos técnicos para abordar determinados casos de especial vulneración.

Finalmente, la ponencia ha buscado generar recomendaciones sobre regulación y relación/pública en protección

especial a la niñez. Se presentan a continuación:

- En primer lugar, en materia regulatoria institucional, se debe reconocer constitucionalmente a la niñez, y explicitar el rol que al Estado, en tanto primer garante de sus derechos, le compete, generando las condiciones para el efectivo ejercicio de ellos.
- Institucionalmente se hace necesario generar una política de Estado en torno a niñez, robusteciendo el marco regulatorio por medio de una Ley integral de Protección de derechos, en la línea de lo avanzado en otros países, de manera de otorgar un especial tratamiento a la protección y reparación - en los casos necesarios -. Esta Ley estando dotada de los mecanismos de exigibilidad necesarios que posibiliten el que cualquier actor social pueda exigirlos.
- Institucionalmente, a su vez, se vuelve urgente reflexionar respecto al diseño de un órgano público que, contando con atribuciones, pueda elaborar y coordinar las acciones, contando con el máximo de recursos económicos y técnicos para ello y posibilitando el que dialogue permanentemente con la sociedad civil en dinámicas de co-construcción de políticas.
- Vinculado a lo anterior, financieramente, se vuelve necesario trascender la lógica de subsidios, debiendo el Estado asumir totalmente el costo de la intervención, independientemente de los recursos que las entidades puedan aportar.
- Asimismo, generar un fondo de infancia que permita financiar iniciativas, y que pueda ser nutrido público y privadamente.
- Organizacionalmente, reflexionar sobre los roles públicos y privados en la prestación, invirtiendo en el Estado y en las organizaciones civiles para que quienes realizan tanto la intervención directa, como quienes la acompañan, cuenten con el total de recursos y competencias técnicas, destinando los recursos públicos necesarios para ello en lo que implica fortalecer tanto las capacidades públicas como las privadas.
- Generar y fortalecer procesos permanentes de rescate de experiencias de intervención, posibilitando ejercicios de sistematización tanto desde la visión del Estado, como de la sociedad civil. Ello, contemplando mecanismos de difusión de metodologías exitosas en protección especial.
- Finalmente, garantizar espacios de innovación en la intervención en protección especial, resguardando los elementos que debe garantizar la prestación, mas posibilitando la innovación en la práctica de intervención.

### Referencias Bibliográficas

- Adams, Alerto (2010). "Perspectiva de la niñez en Colombia en el sistema nacional de protección al menor". En: Revista iberoamericana de psicología: ciencia y tecnología 3(1): 81-89. Corporación Universitaria Iberoamericana. Bogotá, Colombia.
- Aenor (2005): Ética. Sistema de gestión de las ONG. España.
- Andrade, Carlos (2009). "Corresponsabilidad Estado-sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social", tesis, Santiago de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Andrade, Carlos (2011). "Estado y sociedad civil: algunas reflexiones en torno a su acercamiento en las políticas para la superación de la pobreza infantil". Fundación Superación de la Pobreza. Santiago, Chile.
- Andrade, Carlos y Arancibia, Sara (2010). "Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia", en Revista de la CEPAL, N° 101, Santiago, pp. 127-143.
- Andreu Ávela, Jaime (2003), "Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada".
- Anríquez, María (1994). "La atención privada orientada a la infancia en Chile", Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Bloque Por La Infancia (2012). El bloque por la infancia y la división del SENAME. Santiago, Chile
- BRaga, Gustavo; Maia, Paulo; Azevedo, Sebastián Y Santá Silvio. Legislación vigente para el sector privado y sin

fines de lucro en Brasil (1997), en Documento Marco regulador de las OSCs en Sudamérica. Anna Cynthia Oliveira, Editora. International center for Not-for-Profit Law (ICNL). Producción: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Washington, USA.

Bresser, Luis Y Nuria, Cunill, eds. (1999). Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Rio de Janeiro, Brasil.

Cárdenas, Cristina; Andrade, Carlos Y Arancibia, Sara (2012), "Políticas sociales de infancia con discapacidad en Chile: una aproximación desde el vínculo Estado-sociedad civil" en Revista CLAD Reforma y Democracia N°52, Caracas.

Carrasco, Sixto; Feres, Camilo; Martínez, Jorge; Mettifogo, Decio Y Soto, Francisco (2008). Quinto informe: rediseño del Servicio Nacional de Menores. Tomo 1 y 2. Santiago, Chile.

Comité Derechos Del Niño (2002). The Private Sector as Service Provider and its Role in Implementing Child Rights Excerpted from CRC/C/121, 31st Session. Ginebra, Suiza.

Comité Derechos Del Niño (2010). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: España.

Constitución Española (1978).

Contraloría General De La República (2012). Informe final Servicio Nacional de Menores. Informe Final N° 210/2011. Santiago, Chile.

Convención Sobre Los Derechos Del Niño (1989). Naciones Unidas. New York. USA.

Defensor Del Menor De AndalucíA (2011): Informe al parlamento. España.

Durán-Strauch, E., Guáqueta-Rodríguez, C. A. Y Torres-Quintero, A. (2011). Restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en el sistema nacional de bienestar familiar. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 2 (9), pp. 549 - 559.

FAlcãõ, Humberto; Alpino, Valéria, Salgado, Bigonha Y Graef, Aldino (2010), Formas de asociación entre el poder público y la sociedad civil organizada en el Brasil. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nro. 48. Caracas, Venezuela.

Forselledo, G. (2002). La Planificación de las Políticas Públicas en América Latina: Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos. Instituto Interamericano del Niño.

Fundacion Leon Bloy (2009). Proyecto "EVA - estudio de gastos de las líneas de acción centros residenciales, programas de familias de acogida y programas de protección especializada, específicamente de explotación sexual comercial infantil". Santiago, Chile.

Fundación Luis Vives (2011) Modelos europeos en la evolución del Tercer Sector Social, Madrid, Caja Madrid/UE/FLV/Antares.

García, Socorro (Coordinadora) (2008). Protección especial en el campo de la infancia y la adolescencia cambios y continuidades en las políticas de infancia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Montevideo, Uruguay.

Gobierno De Chile (2000). Política nacional y plan de acción integrado de infancia y adolescencia 2001-2010. MIDEPLAN. Santiago, Chile

Grupo De Trabajo Interministerial De Infancia Y Adolescencia. Mideplan (1999): Informe final grupo prioritario infancia y adolescencia. Santiago, Chile.

Guerrero, Gabriela., Sugimaru, Claudia, Y Cueto, Santiago (2010): Alianzas público privadas a favor de la primera infancia en el Perú: Posibilidades y riesgos de su aplicación. Grupo De Alianzas Para El Desarrollo, Lima, Perú.

Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento administrativo para la

- prosperidad social (1979). Decreto 2388. Bogotá, Colombia.
- INstituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (1999) Decreto 1137. Bogotá, Colombia.
- INSTITUTO Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (2010). Resolución 578. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (2010A). Proceso De Aseguramiento A La Calidad De Terceros. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (2011). Decreto 4156. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (2012). Convocatoria Publica Nro. 002. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (2012). Segundo Documento De Respuestas A Las Observaciones De La Cp Nro. 002 De 2012 Recibidas Al Pliego De Condiciones Definitivo Del Programa De Promoción Y Prevención Para La Protección Integral De Niños, Niñas Y Adolescentes (Generaciones Con Bienestar) A Nivel Nacional. Colombia.
- Instituto Colombiano De Bienestar Familiar Cecilia De La Fuente De Lleras. Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (S/F) Manual De Contratación. Bogotá, Colombia.
- Instituto De Comunicación Y Desarrollo (Icd)(2009). Índice Civicus De La Sociedad Civil. Taller Nacional, Montevideo, Uruguay Disponible En [www.lasociedadcivil.org](http://www.lasociedadcivil.org)
- Instituto Del Niño Y Del Adolescente Del Uruguay (2010). Manual De Funciones Del Instituto Del Niño Y Adolescente Del Uruguay. Montevideo. Uruguay
- Instituto Interamericano Del Niño - Iin – Oea (2002): Manual De Aplicación Del Prototipo De Políticas Públicas De Infancia Focalizadas. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Interamericano Del Niño - Iin – Oea (2003): Prototipo Base Sistema Nacional De Infancia. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Nacional Del Niño. Programa De Prevención Y Promoción Comunitaria Programa De Amparo Y Convivencia. Modalidades De Atención Proyectos De Atención En Tiempo Completo.
- Lauraga, María Elena (1999). Interacción Estado – Sociedad Civil En El Sistema De Políticas Públicas De Infancia. Instituto De Comunicación Y Desarrollo (Icd). Montevideo, Uruguay.
- Ley 20032 (2005). Establece Sistema De Atención A La Niñez Y Adolescencia A Través De La Red De Colaboradores Del Sename, Y Su Régimen De Subvención. Chile.
- Ley 20084 (2005). Establece Un Sistema De Responsabilidad De Los Adolescentes Por Infracciones A La Ley Penal. Chile.
- Ley 20500 (2011). Sobre Asociaciones Y Participación Ciudadana En La Gestión Pública. Chile.
- Ley 37/1992, De 28 De Diciembre, Del Impuesto Sobre El Valor Añadido. España.
- Ley Orgánica 1/1996, De 15 De Enero, De Protección Jurídica Del Menor, De Modificación Del Código Civil Y De La Ley De Enjuiciamiento Civil. España.
- Ley Orgánica 3/1981, De 6 De Abril, Del Defensor Del Pueblo. España.
- Marradi, Alberto; Archenti, Nélica Y Piovani, Juan (2010), Metodología De Las Ciencias Sociales, Buenos Aires, Cengagelearning

- MArtínez, Loreto Y Ditzel, Loreto (2012): Lineamientos Para La Implementación Y Gestión De Políticas Públicas De Protección Integral Dirigidas A La Primera Infancia. Instituto Interamericano Del Niño, La Niña Y Adolescentes. Iin/Oea. Montevideo. Uruguay.
- Mas, J. (2000). Gestión Privada De Servicios Públicos: La Externalización (Outsourcing) En La Administración Pública. V Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Mas, J. (2004). Un Nuevo Modelo De Externalización (Tercerización/Outsourcing) En La Administración Pública. Ix Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. Madrid.
- Midaglia, Carmen (2000): Alternativas De Protección A La Infancia Carenciada. La Peculiar Convivencia De Lo Público Y Privado En El Uruguay, Clacso, Colección Becas De Investigación Clacso – Asdi Alternativas De Protección A La Infancia Carenciada.
- Midaglia, Carmen. Coordinadora (2009): Repertorio De Programas Sociales. La Protección Social A La Infancia Y La Adolescencia Ministerio De Desarrollo Social Montevideo, Instituto De Ciencia Política, Facultad De Ciencias Sociales, Universidad De La República.
- Ministerio De Justicia (2005). Decreto Nro. 841, Aprueba Reglamento De La Ley Nro20.032, Que Establece Un Sistema De Atención A La Niñez Y Adolescencia A Través De La Red De Colaboradores Acreditados Del Servicio Nacional De Menores, Y Su Régimen De Subvención
- Ministerio De Justicia (2011). Balance De Gestión Integral Año 2011, Del Servicio Nacional De Menores.
- Ministerio De Justicia (2012). Decreto 105, Modifica Reglamento Nro. 841 De La Ley Nro20.032, Que Establece Un Sistema De Atención A La Niñez Y Adolescencia A Través De La Red De Colaboradores Acreditados Del Servicio Nacional De Menores, Y Su Régimen De Subvención
- Ministerio De Relaciones Exteriores (1989): Derechos De Los Niños Y Adolescentes. Documento Y Decreto 830. Santiago, Chile.
- Observatorio Del Tercer Sector De Bizkaia (2007): Gestión De La Calidad En Las Organizaciones No Lucrativas De Intervención Social. España.
- Parodi, Beatriz (2007): “Hacia La Búsqueda De La Regulación De Las Osc’S: Control Social O Control Económico Del Estado/Gobierno?”.
- Presidencia De La República De Brasil. Secretaria Especial Dos Direitos Humanos (2005): Manual De Convenios
- Real Decreto 200/2012, De 23 De Enero, Por El Que Se Desarrolla La Estructura Orgánica Básica Del Ministerio De Sanidad, Servicios Sociales E Igualdad Y Se Modifica El Real Decreto 1887/2011, De 30 De Diciembre, Por El Que Se Establece La Estructura Orgánica Básica De Los Departamentos Ministeriales. España.
- Rodríguez, Dario Y Quezada, Soledad (2008): Cultura En Las Organizaciones Del Tercer Sector Chileno. Perspectivas N° 5. Documento De Trabajo. Centro De Estudios De Emprendimientos Solidarios – Cees –Uc. Pontificia Universidad Católica De Chile.
- Save The Children (2002): Programación De Los Derechos Del Niño. Cómo Aplicar Un Enfoque De Derechos Del Niño En La Programación.
- Secretaria Especial De Derechos Humanos (2005). Manual De Convenios. Brasil
- Secretaria Especial De Derechos Humanos (2010). Consejo Nacional De Derechos De Niños Y Adolescentes. Resolución Nro.137 Del Año 2010. Rio De Janeiro, Brasil
- Sename (2005): Oficio Circular N° 19: Normas E Instrucciones Sobre Rendición De Cuentas De Fondos Transferidos En Virtud De La Ley 20032, Santiago, Chile
- Sename (2006): La Acción Del Servicio Nacional De Menores En El Ámbito De La Protección De Los Derechos De

La Infancia Y La Adolescencia 2006- 2010. Santiago, Chile.

Sename (2010A). Catastro De La Oferta Programática De La Red Sename. Santiago, Chile

Sename (2010B). Oficio Circular 0849. Manual De Procedimientos Para La Supervisión Financiera De Las Rendiciones De Cuentas y Atenciones. Santiago, Chile

Sename (2012): Balance De Gestión Integral, 2011. Santiago, Chile.

Serrano, Claudia (1998): Participación Social Y Ciudadanía. Un Debate Del Chile Contemporáneo. Santiago, Chile.

Unicef (2011): Las Políticas Públicas Y La Infancia En España: Evolución, Impactos Y Percepciones. España

Unicef (S/F): La Infancia En España 2010-2011. España.

Valverde, Francis (2004): Apuntes Sobre Enfoque De Derechos. Asociación Chilena Pro Naciones Unidas (Achnu/ Prodeni).Santiago, Chile.

Ysa, Tamyko (2004): Riesgos y beneficios de trabajar en partenariatado en los gobiernos locales. Ix congreso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública, Madrid, España.

Ysa, Tamyko (2009). La Gestión de partenariatados público-privados: tipologías y retos de futuro. En La colaboración público-privada y la creación de valor público. Diputación de Barcelona, Barcelona, España.

# Coherencia y coordinación de las políticas públicas sobre infancia en los Estados del MERCOSUR

Esteban Cofré, Gabriel Guzmán y Makarena Castro

---

Como citar:

Cofré, Esteban; Guzmán, Gabriel; Castro, Makarena (2014) Coherencia y coordinación de las políticas públicas sobre infancia en los Estados del MERCOSUR. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

La presente ponencia se enmarca dentro de un proceso de investigación impulsado por la Fundación Dignidad Total<sup>19</sup> que busca identificar fortalezas, propuestas y falencias de la legislación e institucionalidad en infancia en el MERCOSUR. El avance de esta pesquisa contempla revisar los avances desde Brasil, Argentina y Venezuela en donde, bajo un meta análisis de las diferentes propuestas de estos países, se busca problematizar la necesidad de contar con marcos regulatorios coherentes a nivel nacional e internacional que sean respetuosos de los procesos internos en la materia para cada país. Al respecto, la ausencia de una ley de infancia en países como Chile, sirve como reflexión extensible al resto de la región, como piedra de tope para avanzar en propuestas integrativas en dicha materia. Así se plantea avanzar sobre la pregunta de ¿Cómo es la puesta en funcionamiento y cumplimiento de los criterios de coherencia y coordinación de las políticas públicas de infancia en Brasil, Argentina y Venezuela?

**Palabras clave:** niños, niñas y adolescentes, ley de protección integral, sujeto de derecho, situación irregular, MERCOSUR.

## Marco Teórico

### 1.1 Doctrinas: los niños y niñas en la sociedad

La Convención sobre los Derechos del Niño (CIDN), adoptada el 20 de noviembre de 1989, implicó el compromiso de 57 Estados de asegurar un sistema de garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Así se configuró en el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que incorpora los derechos humanos, desde perspectivas civiles, culturales, económicas, políticas y sociales, que visualiza a los niños y niñas a partir desde una visión integral de derechos.

Dicha Convención, propone un piso mínimo para observar la coherencia y coordinación de las políticas públicas. La firma del tratado compromete a la instalación propia de declaraciones constitucionales que suponen un principio rector para el Estado. No obstante, es importante describir a qué se refiere cuando se habla de doctrinas imperantes en la visión de los NNA. Dicha tarea implica asumir un cierto orden temporal pero no definitorio en su punto de finalización: la doctrina de la situación irregular y la doctrina de la protección integral son la base desde donde deseamos partir.

Bajo la **Doctrina de la Situación Irregular**, la escuela funciona como un sistema de inclusión para los “menores” (García, 1994, p. 2), quienes generalmente no son parte del sistema educativo y el sistema judicial posee la capacidad potencial de decidir cada uno de los movimientos de la vida cotidiana. Es común encontrar que hasta entrado los años ochentas, se usaba como sinónimo la palabra menor, delincuente o abandonado, para referirse a los NNA en situación irregular. Más aún, se afirma que existían dos tipos de niños, los “normales” niños/adolescentes quienes tendrían sus necesidades básicas satisfechas y los menores, quienes tendrían sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (Herrera, 2011).

Junto con la ratificación de la CIDN aparece una reformulación a una nueva mirada de la niñez desde la **Doctrina de Protección Integral**, basándose en un nuevo paradigma, arrastrado desde los horrores de los huérfanos de guerra en Europa, las situaciones raciales a lo largo de todo el mundo y la promulgación de los Derechos Humanos, en donde la intervención del Estado es identificable en cuanto a la visión de niñez como sujetos de derecho.

<sup>19</sup> Fundación Dignidad Total para el Lobby Ciudadano para el cambio social, Campaña para una Ley de Protección de la Infancia. <http://www.dignidadtotal.cl>

A partir de la CIDN se reconocen cuatro principios fundamentales en los que destacan: el de no discriminación, de efectividad, de autonomía y participación y de protección, entendiendo de éste modo que la idea de “principios” -en teoría- presume que se imponen a las autoridades públicas y van dirigidos hacia o en contra ellos (Bustos, 2009).

## 1.2 La política pública

Una política pública es una acción del Estado donde los gobiernos son los que tienen mayor capacidad de formulación. Su objetivo es lograr una “respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad.” (Fierro, 2009)

Existe una alta vinculación entre la concepción de Derecho del Estado y las políticas públicas que implementa (Bobbio, 1994), como por ejemplo desde los Derechos Humanos. Esto, para la perspectiva del positivismo jurídico, se aplica desde la ratificación de diversos Pactos y Convenios Internacionales por los países, en nuestro caso. La consideración jurídica se enmarca dentro de una dimensión política que la exige. Los actores a cargo de cumplir esto están enmarcados por un conjunto de factores subyacentes como reglas informales, intereses, preferencias y capacidad y por los escenarios en los que se encuentran (Stein. E, 2006).

Dentro de este proceso hay una exigencia de estos derechos, lo cual se realiza principalmente en las fases iniciales de agenda pública y diseño de soluciones. Estas son cruciales para fomentar la capacidad de respuesta de los Estados para implementar acciones que resuelvan problemáticas sociales (Morlino, 2009).

## 1.3 Calidad de las políticas públicas: coherencia y coordinación

Los criterios de calidad en políticas públicas son: (1) capacidad de resolución, (2) estabilidad (3) adaptabilidad y (4) coherencia y coordinación entre los objetivos, lo implementado y los actores involucrados. Estos criterios de calidad son clave para dar soluciones a problemas y demandas de la ciudadanía, exigencia elemental para una democracia de calidad. (Fierro, 2009).

Las políticas públicas de infancia deben lograr una adecuada coherencia, aspecto central en nuestra investigación. Como coherencia, es importante dimensionar dos aspectos: la interna y la externa. La interna tiene que ver con la relación efectiva entre los objetivos y los programas; la externa tiene que ver con la relación con otras políticas similares. La coordinación es el grado de articulación para garantizar la coherencia, ya sea vertical, horizontal, intersectorial y otras.

### Propuesta Investigativa

La investigación ahonda en una serie de indicadores de calidad de las políticas públicas dentro de las legislaciones de infancia. Se analizará la existencia de instituciones coordinadoras a nivel horizontal y vertical en las legislaciones nacionales de infancia de los países seleccionados, según los siguientes criterios:

**Coordinación horizontal:** instancia de coordinación horizontal de diseño y evaluación de la política. Se analiza la existencia de un diseño común de objetivos y segmentación (programas y proyectos interinstitucionales). Para esto se identifica la existencia de un mecanismo de encuentro de las instituciones, la consideración de temas y etapas señaladas anteriormente, y su grado de vínculo.

**Coordinación vertical:** instancia de coordinación vertical entre distintos niveles del Estado. Muchas políticas de infancia involucran tareas de territorio que tienen que estar descentralizadas, bajo un diseño común básico. Es por esto que se analizará la posibilidad de participación de niveles subnacionales y locales en el nivel nacional y también de coordinación entre ellos, en su propio territorio tanto a nivel intermedio como locales.

**Participación de la sociedad civil y tercer sector:** instancia de participación de organismos de la sociedad civil y del tercer sector (Bresser, P.; Cunill, N., 1998) relacionadas a los temas antes señalados en fases de diseño y evaluación de la política pública. También se revisará la participación a nivel territorial por el importante rol de fundaciones y otros que cumplen el rol de casas de acogida.

## Desarrollo

Se hace dificultoso en una primera etapa de observación abarcar a la totalidad de los países miembros y candidatos al MERCOSUR, entendiendo el contexto de esta ponencia, se ha decidido acotar la búsqueda de los indicadores en las áreas definidas anteriormente a tres países: Argentina, Brasil y Venezuela. A razón de que estos tres países tienen promulgadas leyes de infancia que han avanzado desde el paradigma de la situación irregular a la de derechos, constituyendo una fuente de información comparada relevante para generar ideas y aportes a la discusión en Chile.

### Brasil

Brasil ha sido destacado como un logro en variados aspectos con respecto a la conformación de un aparato legal e institucional en las temáticas de infancia y adolescencia (Morlachetti, 2013). A nivel horizontal, dicho país rige su construcción constitucional a través del Estatuto del niño y el adolescente, señalando en su artículo cuarto que “Los servicios públicos planeados, ejecutados y controlados por organizaciones del gobierno o por organizaciones no gubernamentales deben basarse sobre las normas de prioridad absoluta de atención y respeto a los derechos de la niñez y adolescencia”.

Aparejado a esto se crea una especie de sistema autorecursivo que alimentado por la alineación de los tres poderes del estado más la sociedad civil, se encargan de elaborar, planificar, ejecutar y evaluar las directrices orientadas hacia la protección de la infancia y adolescencia brasilera (Morlachetti, 2013).

Un espacio de coordinación horizontal es la Secretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. Desde aquel nicho se posiciona el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA). Dicho organismo elabora las normas generales y la fiscalización en la materia. De esta forma, procura apoyar a los consejos de cada territorio para dar cumplimiento a los derechos reconocidos en el Estatuto del Niño y el Adolescente. Este órgano -desde el nivel nacional- “debe promover la cooperación entre los estados, municipios y la sociedad civil para la formulación y ejecución de la política nacional de atendimento de los derechos de la infancia y adolescencia y estimular y perfeccionar los mecanismos de participación” (Morlachetti, 2013).

Creemos que la figura de los Consejos Municipales, según los estudios de Canales (2006) y lo señalado por Morlachetti (2013) se posiciona como articulador entre la horizontalidad y la verticalidad de la oferta de protección del Estado. Dicho órgano aporta desde la descentralización de dichas tareas pro aseguramiento del interés superior del niño. Estas instancias son de carácter transgubernamental con capacidad de crear formular políticas que traspasen los períodos de gobiernos en transición, transformándolas en políticas de Estado más que de gobiernos, logrando políticas de mayor calidad.

A nivel local es donde se produce una mayor proliferación de organismos que velan por el cumplimiento y coherencia de la CIDN. Los Consejos Tutelares definidos en el estatuto desde el artículo 131 al 140, son un órgano permanente, autónomo y no jurisdiccional, encargado de velar por el cumplimiento de los niños y adolescentes (Canales, 2006). Según Morlachetti, se puede observar una presencia de los mismos en el 98% de los municipios del país. Dicho estamento debe atender las necesidades de la infancia pudiendo dictar medidas de protección, además de poder articular a nivel local los servicios involucrados, las acciones pertinentes para velar por el cumplimiento de los derechos consagrados. Dicho organismo también representa legalmente y denuncia cuando compete infracciones que atentan contra los derechos de los NNA (Morlachetti, 2013).

A nuestro entendido, la principal característica, además de la gran presencia de instituciones creadas a partir de la firma de la CIDN, es el grado de participación de la sociedad civil. De los organismos mencionados acá, todos son apoyados por el artículo 88 de los estatutos regentes en la materia brasilera exigiendo parcialidades de hasta un 50% de miembros de la sociedad civil. Justificándose el arraigo por la participación ciudadana, al rastrear que la presión por la misma ley se produce en un clima de necesidad por la participación en la creación del Estatuto.

### Venezuela

La actual legislación de infancia de Venezuela se para en dos frentes: la Constitución y la “Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”. La Constitución fue elaborada a partir de una Asamblea Constituyente y aprobada por referéndum el año 1999. Por su parte, la ley fue promulgada en el año 2000 con participación importante de los miembros que aportaron a la Asamblea Constituyente. El año 2007 se reformaron importantes

aspectos, tales como la eliminación de los Consejos Estatales de Derechos.

En el artículo 78 de la Constitución Venezolana se reconoce de forma expresa la Convención de Derechos del Niño y diversos tratados del Derecho Internacional dentro del derecho venezolano. Esto asimila la importancia y consagración de diferentes derechos ya mencionados como la educación, salud, temas laborales, etc.

La ley crea el “Sistema Rector Nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes”, este sistema se encuentra debajo del Ministerio de Poder Popular y tiene carácter “imperativo y obligatorio” y está integrado por: Ministerio de Poder Popular con competencia en la materia, Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Tribunales de Protección de Niños, Niñas Y Adolescentes Ministerio Público, Defensor del Pueblo, Servicio Autónomo de la Defensa Pública, Entidad de Atención, Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes y los Consejos Comunales y demás formas de organización popular.

En esta estructura se encuentra el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y adolescentes. El Consejo se encuentra dirigido por una Directiva con 3 representantes elegidos de los Consejos Comunales y un coordinador/a, encargado de salud, educación y otro de trabajo que son propuestos por el Ministerio de Poder Popular con la competencia requerida. El artículo 138 de la ley señala que éstos son designados por el Ministerio.

Desde la perspectiva de coordinación horizontal, la existencia del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes no logra resolver completamente la necesidad de un encuentro entre instituciones a nivel nacional ya que no canaliza el rol que pueden cumplir otras reparticiones involucradas y Ministerios, dejando la vinculariedad solo al campo de acción del Ministerio. Además, el Consejo, no integra todas las temáticas que deberían ser parte dentro del sistema.

La representación de los 3 Consejeros Comunales dentro del organismo nacional viene a resolver la vinculariedad entre el nivel nacional y el subnacional de manera democrática. El Consejo Nacional, además, considera dentro de sus atribuciones señaladas en el artículo 137 de la ley, la recepción de propuestas de los Consejos Municipales de Derechos y los Consejos de Protección, así como de otros órganos como las Defensorías.

Es necesario mencionar que la ley considera un importante énfasis al tema territorial y local dentro de las políticas de infancia. Esto se materializa en: los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, quienes implementan a consideración del Alcalde, el Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes; los Consejos de Protección del Niño y Adolescente están en cada municipio, son autónomos y permanentes y están encargados de proteger en caso de violación de los derechos y garantías, pudiendo incluso solicitar la fuerza pública y ejecutar acciones judiciales y las Defensorías del Niño y del Adolescente, a cargo de municipios y de la sociedad, encargadas de promover y defender los derechos de los niños.

En cuanto a la participación de la sociedad, la ley establece claramente en el artículo 6 que “la sociedad debe y tiene derecho de participar activamente para lograr la vigencia efectiva de los derechos y garantías de todos los niños, niñas y adolescentes”. Por su parte, el artículo 136 de la ley establece una serie de mecanismos de *accountability* de la sociedad civil tales como la preparación de una Consulta anual para la formulación de políticas y presupuestos y la presentación de informes a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, vinculadas al territorio.

## **Argentina**

Argentina es uno de los primeros países que en el año 1989 ratifica la CIDN, la cual se sustenta en los principios del Niño como Sujeto de Derechos, el Interés Superior del Niño, la Prioridad Absoluta, la Participación y el Rol Fundamental de la Familia, todos los cuales son garantes de la promoción y defensa de los derechos de los Niños y Adolescentes (Zsogon, 2010). Se ha trabajado en las temáticas de infancia, en cuanto al nuevo paradigma de los niños como sujetos de derechos, sin embargo es recién en el año 2005 cuando se sanciona la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; conformándose en el artículo 32 un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes como: “aquel conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (Morlachetti, 2013).

A partir de lo anterior es que se entiende una coordinación horizontal desde la organización de la ley que se man-

tiene en Argentina a partir de tres niveles determinados: nacional, federal y provincial, que debieran ser coherentes y vinculantes en cuanto a las políticas de infancia en los tres niveles señalados. Sin embargo, la vinculariedad de éstas coordinaciones no siempre se dan, ni se encuentran tan explícitas dentro de las políticas públicas en la implementación misma, según Zsogon (2010) en su análisis.

Asimismo se da cuenta de un diálogo entre los ministerios, mediante la creación de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) quien es el organismo especializado para dirigir las políticas públicas en la materia, integrando el Consejo Nacional de Coordinaciones de Políticas Sociales, siendo un “espacio institucional en el que anticipan dependencias con rangos ministeriales y donde puede interactuar y articular con los Ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación; de Salud; de Economía y Producción; y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios” (Morlachetti, 2013). De esta forma es que podemos inferir que es dicha Secretaría la encargada de articular un diálogo coherente y coordinado entre los distintos organismos en los que se hace relevante la temática de infancia, existiendo un ente especializado para ello.

Finalmente, es preciso considerar que la Ley 26.061 crea la figura del Defensor de los Derechos sobre los Niños, Niñas y Adolescentes quién tendría la función de velar por la protección y la promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de la Constitución Argentina, la CIDN y las leyes nacionales (Art. 47). Sin embargo, tal como señala Melicci (2010) esa es una asignación pendiente, en cuanto a que todavía no se asignan, a pesar de haber sido ratificado a los noventa días de aprobada la ley, siendo responsabilidad del Congreso Nacional realizar la asignación de éste.

Argentina es un Estado que se organiza de manera federal, por lo cual se establece cierta dependencia entre los distritos federados, con la finalidad a grandes rasgos que puedan ser capaces de generar políticas públicas acordes al territorio del cual se hacen cargo. Sin embargo, a pesar de la autonomía siempre se está permeado por las políticas nacionales.

Como ya fue mencionado, a niveles nacionales existe la SENNAF el cual es el ente encargado de coordinar el diálogo entre los distintos elementos ministeriales. En cada una de las provincias existe el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia el cual tiene prevista funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación. Según la normativa es la presidencia la que se encarga de titular la SENNAF, siendo el cuerpo conformado por quienes representan a los órganos encargados en cada provincia del país (Morlachetti, 2013), quienes tienen la misión de elaborar el Plan Nacional de Acción.

Sin embargo, es Paola Vessvessian (Presidenta SENNAF) quién señala: “Se avanzó en la adecuación normativa provincial, pero aún hay provincias que no tienen una legislación interna acorde con la ley nacional, así como no hay en todos los municipios una oficina adonde recurrir ante la vulneración de algún derecho o que planifique políticas locales para los niños y jóvenes del lugar” (Melecci, 2010).

A partir de lo anterior, se logran visualizar algunas de las inconsistencias entre la coordinación y coherencia horizontal y vertical de la instauración e implementación de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en la Argentina.

La participación de la sociedad y tercer sector es considerada dentro de la construcción de la Ley de Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes, como parte relevante dentro de la discusión, dando un reconocimiento de las ONG como actores activos para garantizar los derechos de los niños a través del desarrollo de programas, servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos del niño (Art. 66), sin embargo se complejiza la conformación del Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que debía ser constituida en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, no conformándose según Melecci (2010).

Junto a lo señalado, es que podemos visualizar a nuestro entender un esfuerzo constante por lograr una coherencia y coordinación entre los diferentes niveles del Estado de la Nación Argentina, sin embargo existen algunas temáticas pendientes en la implementación de éstas. Es preciso recordar que la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que rige actualmente, se aprueba el año 2005, por lo cual la experiencia que se tiene en ésta área ha podido avanzar sobre todo desde la creación de políticas públicas que generan una discusión base y dan lineamientos claros en pos del nuevo paradigma de visualizar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de pleno derecho.

## Conclusión

Una vez analizados los indicadores de coordinación horizontal, vertical y la participación de la sociedad civil, podemos visibilizar que la perspectiva de protección de derechos se encuentra presente en la políticas de los tres países, a través de instituciones encargadas de crear una planificación nacional; las cuales nacen en su generalidad a partir de la ratificación de la CIDN. Ahora bien, dentro de los criterios analizados existen diferencias institucionales.

A nivel de coordinación horizontal, el rol que cumplen diferentes instituciones coordinadoras, varían al tanto de las entidades estatales. Argentina es el país, a nuestro juicio, que de mejor manera vincula diferentes servicios públicos mediante los mecanismos de coordinación de políticas sociales, lo que no es tan expreso en las otras legislaciones, en especial la de Venezuela que considera un énfasis más territorial.

Los mecanismos de coordinación vertical de Venezuela parecen ser más interesantes para el caso chileno, más si se quiere implementar un sistema desconcentrado inteligentemente. Las características del tipo de Estado influyen en los tipos de comunicación entre los niveles nacionales y locales. Con respecto a Brasil en este punto se destaca la penetración micro local de los consejos tutelares a diferencia de los otros países que se quedan en los municipios. La representación de instancias locales dentro de instancias formuladoras nacionales es relevante para generar cohesión dentro de las políticas públicas, lo que puede ser implementado, siguiendo este modelo, también a partir de pasos obligatorios de diseño y ciclo presupuestario.

Los tres países integran espacios para la participación de la sociedad civil. En el caso venezolano, además, es interesante el rol de la sociedad civil dentro de los mecanismos de participación comunales y de influencia en el diseño nacional. De igual modo sucede en Brasil que destaca en este punto por el modelo de participación ciudadana desde la misma creación del Estatuto de dicho países. Sin embargo, tomando en cuenta el modelo de gestión pública chileno, es aconsejable la existencia de un registro de organizaciones de la sociedad civil, como en Argentina, pero que se constituya en un Consejo Especializado de Infancia de la Sociedad Civil.

A partir del análisis realizado es que se hace preocupante identificar que en Chile existe una vacío en relación a la construcción de una ley de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, puesto que a pesar de los esfuerzos por las instituciones encargadas de las temáticas de infancia y adolescencia de cambiar la visión legal, y de intervención no se ha logrado generar una ley que logre visibilizar el cambio de paradigma.

En una primera instancia, podemos identificar la poca coherencia entre la construcción de las políticas públicas de coordinación horizontal y vertical tiene que ver con que la institución encargada de la temática es el Servicio Nacional de Menores el cual en su objetivo institucional vela por contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados, no realizando, ni incluyendo la visión de universalidad de los derechos.

En Chile, se mantiene el desafío de remirar las políticas de infancia en pos de una real coherencia y coordinación de las políticas públicas, de “entender la reforma a las leyes, no como un instrumento que mágicamente opera transformaciones sobre la realidad, pero sí como la condición – que sin ser suficiente – resulta sine qua non para encarar con seriedad, el proceso de reformas institucionales” (Contreras, 2001) para en definitiva nutrir de las experiencias y avanzar en reformas acorde a las necesidades de las diversas realidades territorial y que respondan adecuadamente a la CIDN.

## Referencias Bibliográficas

- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in PublicPolicy, en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of PublicPolicyAnalysis* (CRC Press, London).
- Bobbio, N. (1994) El futuro de la democracia. FCE: Colombia.
- Bresser P. y Cunill, N. (1998) Lo público no estatalen la reforma del Estado: Paidós: Buenos Aires.
- Bustos B, A. (2009) Chile y los Derechos del Niño. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Canales, P. (2006), La protección de los derechos de la Infancia y la Adolescencia en la legislación de España, Brasil y Venezuela. Serie de Estudios N°5, Biblioteca del Congreso Nacional. Santiago.

- Contreras, C (2001) El Sistema de Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Las Oficinas de Protección de Derechos: Un Servicio del Nivel Local. Corporación OPCION, Chile.
- Dolto, F. (1997) "La Causa de los Niños". Buenos Aires: Paidós Ediciones.
- Estatuto del Niño y del Adolescente, Ley N° 8.069 (1990), Brasil.
- Fierro, J. (2009) Políticas públicas regionales: una guía teórica – metodológica. SUBDERE
- García Méndez, Emilio (1994) Legislaciones infanto juveniles en América Latina: Modelos y tendencias.
- Ley 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. (2005) Argentina
- Ley Orgánica para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. G.O. (5.859 Extraordinaria) (2007), Venezuela, Caracas
- Meliccini, C. (2010). Niñez en riesgo: Una ley con poca incidencia. La Nación.
- Morlachetti, A. (2013) Sistemas nacionales de protección integral a la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. Documento de Proyecto. CEPAL
- Morlino, L. (2005) Democracia y democratizaciones. Ediciones Cepcom: México.
- Peters, Guy B. (2006) "Democracia y administración pública. Una conexión emergente" en Administración y Ciudadanía. Pp: 29-46.
- Phillipe Ariès (1985), El niño y la familia en el antiguo régimen. Disponible en: <http://201.147.150.252:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1346/Texto%2015.pdf?sequence=1> Consultado el 23 de Diciembre del 2013
- Stein, E. (2006) La política de las políticas públicas. Revista Política y Gobierno. Vol. XIII N°2.
- Zsogon, M. (2010). Implementación de la Ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Mendoza: cambios en las prácticas relacionadas con la privación de libertad. Universidad de Buenos Aires

# Niñez, Derechos y Políticas: Tensiones y tendencias emergentes en el ámbito local

Myriam Salazar

---

Como citar:

Salazar, Myriam (2014) Niñez, derechos y políticas: tensiones y tendencias emergentes en el ámbito local. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3.

## Resumen

El texto que se presenta a continuación hace parte de los hallazgos de una investigación que busca aportar a la calidad de vida de los niños y niñas mediante una ruta de andares y decires en pos de una niñez expectante desde el silencio y el bullicio de las periferias. Tiene como punto de referencia el Municipio de Manizales-Caldas Colombia, en el que apoyo las voces que exigen el cumplimiento de la justicia; a partir de espacios como: las políticas públicas, las construcciones de sentido sobre la niñez y las luchas cotidianas por sus derechos. Pretendo señalar como lugar de afirmación, la pluralidad de las culturas para una política de localidad, que no puede entenderse como la simple reproducción de los parámetros y los indicadores de agencias internacionales, negando las agencias de los niños y las niñas, las familias y sus comunidades, sino, especialmente, reconocer lo local como el lugar desde el cual se enuncian los sentidos de la vida política. En tiempos actuales, y en contextos locales, los derechos son resultado de las luchas interculturales de niños, niñas y sus familias y que son éstas las que amplían el significado de la política intergeneracional al recuperar su historicidad.

**Palabras clave:** niñez, derechos, políticas públicas, contextos locales

## Introducción

A partir de los hallazgos de la investigación titulada "*calidad de vida y niñez: una aproximación comprensiva a la política pública desde los derechos en el municipio de Manizales*", que tuvo su desarrollo entre el año 2008 y 2013, se buscaron comprensiones sobre dos categorías centrales relacionadas con los derechos desde las voces de niños, niñas, familias y agentes institucionales durante la formación de la política Pública de niñez en Manizales.

La investigación se desarrolló a partir de tres estrategias: la descripción, profundización, y comprensión sobre las percepciones, vivencias y emergencias relacionadas con la política, los contextos de vulnerabilidad, y las posibilidades de transformación de las condiciones objetivas y disposiciones subjetivas de niños, niñas, familias e instituciones en los contextos socioculturales de procedencia.

Se resalta la importancia que tiene para esta investigación el potencial de las tensiones y contradicciones en los lenguajes, como signos de vitalidad y como oportunidades para la creación y la expansividad, frente al discurso o lenguaje del déficit en la lectura de problemáticas sociales e ideológicas, que conllevan a prácticas opresivas y de distanciamiento de las opciones para el desarrollo humano de niños y niñas. Lo anterior se evidencia en las trayectorias que investigadores/as del mundo, de América Latina y Colombia, han aportado desde sus hallazgos en esta temática, como Gergen, K (1996), Schnitman, D. (1983, 1986, 1987, 1989, 1994, 1995), Berger, P. y Luckmann, T. (1986).

Es posible visibilizar nuevas existencias en el lenguaje en las que la identificación y declaración de los recursos y potencialidades de niños y niñas posibiliten su posicionamiento como agentes a partir de diálogos generativos como una alternativa para la construcción y resignificación de sus relaciones consigo mismo, con los otros y lo otro. Estos diálogos interpersonales, sociales y políticos constituyen una oportunidad de comprensión de las potencialidades y actualización de referentes generativos para la forma en que las personas se conciben y se narran a sí mismas y a sus relaciones interpersonales y sociales en contextos de vulnerabilidad, así mismo favorecen la aceptación de sus nuevas realidades y una agencia para actuar con impacto positivo desde una ciudadanía responsable.

## Contexto de las políticas frente a los niños y las niñas

En Colombia a pesar de haberse promovido planes y programas para el desarrollo de la niñez y haberse explicitado en numerosos documentos de política económica y social, las llamadas políticas de ajuste (Acosta 1990, 2010), la crisis económica y la agudización de la guerra han afectado el curso de la política de infancia en el país, impidiendo su fortalecimiento y disminuyendo sus impactos. El análisis que hizo la Procuraduría General de la Nación (2005-2011), acerca de 964 municipios y 32 departamentos sobre los Planes de Desarrollo, demuestra que hay variaciones substanciales en cuanto a la inclusión de la niñez y la adolescencia en estos, las cuales, según el estudio, podrían estar relacionadas con diferentes modelos de desarrollo local.

El análisis sobre los programas sociales, muestran que estos desconocen o ignoran satisfactores que corresponden a requerimientos de carácter antropológico, socio-cultural y psicológico indispensables para la configuración de la personalidad y la identidad social durante todo el curso de la vida humana, pero especialmente durante el curso de la vida inicial. Estas orientaciones olvidan los referentes simbólicos de la pobreza y sus determinaciones espacio-temporales que implican el desconocimiento de las distintas identidades, formas de ser de los grupos poblacionales, territorios definidos y la validación de patrones culturales ajenos a sus características.

El análisis y la comprensión de la situación de la niñez y de una política dirigida a este grupo poblacional, no se puede reducir sólo al inventario de cifras relacionadas con características demográficas, indicadores de escolaridad, nutrición, morbimortalidad o situaciones de riesgo, esta información es sólo un insumo para evaluar que tanto se incumplen los derechos de niños y niñas, de ahí que la política requiere incorporar nuevas dimensiones de análisis y hacer visibles desigualdades y diferencias, identificar potencialidades y capacidades de los actores sociales, considerar sus deseos, necesidades, aspiraciones y oportunidades para acceder a su desarrollo y protección.

En este sentido, Bustelo y Minujin (1998) plantean que una política debe considerar: la construcción de un mayor nivel de igualdad, no solamente desde la lucha contra la pobreza, la cual ha sido definida en la mayoría de las veces en el ámbito de lo económico, sino con la inclusión de variables que permitan la elaboración de índices que contemplen descriptores y analizadores sobre la “cosmogonía” de los sectores y grupos poblacionales involucrados en estas políticas. Agregan que la idea de “responsabilidad pública” conformada por derechos y obligaciones garantice una base mínima de ciudadanía, que permita la constitución de actores y autores sociales, titulares de derechos, que potencien la expansión de la misma para la generación de espacios de participación. Desde la política fortalecer la consideración del capital simbólico de cada sector como pegamento. Es decir tener en cuenta la geocultura como herramienta para el diagnóstico y las posibles soluciones. De tal manera que una política en niñez que propenda por el desarrollo de capacidades de niños y niñas más allá que centrarse en la sintomatología o en las consecuencias, asume las condiciones sociales, educativas, políticas, económicas y culturales de los contextos como los entornos favorables para niños y niñas.

Esto se relaciona con el argumento que son necesarias para el desarrollo humano, incrementar las oportunidades de todas las personas para la ampliación de las capacidades, y se convierte en un camino para la construcción de sociedades más justas y equitativas, sin que ello implique eliminar la particularidad o la diferencia, todo ello mediante una mejor distribución de la riqueza y del capital cultural.

De esta forma, los análisis de la política de niñez como política social, transita su mirada hacia el desarrollo integral de niños/as, la formación de políticas multi y transectoriales. Esto es, vincular la familia, la escuela y la comunidad; así mismo, la educación con la cultura, con la producción, con el trabajo, con la salud, la recreación y el deporte, la ciudadanía, etc., lo que permitiría visionar una sociedad para seres humanos más integrada e integradora como individuos y como ciudadanos.

Es decir, implica trascender la visión sectorial y tecnocrática de la política, trascender los reduccionismos y asocionismos de las instituciones y su respectiva política sectorial. Se podría comprender que la salud, la educación, el trabajo, no pasan solamente por el sistema escolar, de la salud o el económico; sino, también, se da fuera de estas instituciones en contextos muy particulares enmarcados por las condiciones socio-culturales propias de estos.

## Referente Teórico y Metodológico del Proceso

La Convención sobre los Derechos del Niño constituye, sin dudas, la síntesis más acabada de un nuevo paradigma para interpretar y enfrentar la realidad de la niñez. A diferencia de otros instrumentos internacionales de dere-

chos humanos, la Convención combina en un solo cuerpo legal derechos civiles y políticos con derechos económicos, sociales y culturales, considerándolos como componentes complementarios y necesarios para asegurar la protección integral del niño y su participación en la sociedad en calidad de sujeto de derecho. Para el logro de estos objetivos, asigna responsabilidades a la familia, la sociedad civil, la cooperación internacional, y especialmente, al Estado.

Se trata de un desafío cuyo abordaje se considera altamente relevante en la coyuntura actual por la que atraviesa la consideración de los derechos del niño en América Latina, región en la que durante la última década se han privilegiado las formalidades jurídicas involucradas en los procesos de ratificación de la Convención y de reforma legislativa para armonizar la legislación interna de los países con los postulados del señalado instrumento internacional.

Estos esfuerzos, necesarios pero no suficientes para hacer realidad los derechos de los niños, tienden a sobrestimar el papel de las leyes como instrumentos de cambio social, disociando el discurso de los derechos humanos de la realidad socioeconómica y cultural en la que se manifiestan las injusticias que afectan a la niñez. En este sentido, resulta pertinente tener en cuenta la advertencia de Minow 1990 quien señala *"...el derecho no logra resolver el significado de la igualdad para aquellos a quienes la sociedad define como diferentes."*(p. 193). Ahondando sobre el particular, Jelin indica: *si bien la elaboración y promulgación de normas de igualdad son políticamente importantes dado que permiten combatir la discriminación, afirmar la individualidad y poner límites al poder, son insuficientes para resolver por sí solas la variedad de formas que adquiere la desigualdad en la realidad social.* (Jelin 1996, p. 9). El desconocimiento de lo anterior, también expresa la autora, conlleva el riesgo de una formalización excesiva de los derechos, aislándolos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido, dificultando el pasaje desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente. El formalismo que ha predominado en la difusión de la Convención conduce a menudo a concepciones rígidas y excluyentes sobre su significado e impacto, mismas que se expresan en visiones exageradamente optimistas o pesimistas sobre las posibilidades de su puesta en práctica.

Según Pilloti (2001) las reformas legislativas, por su parte, formalizan la obligación de la sociedad de implementar las políticas públicas y las reformas institucionales necesarias para reconocer y garantizar a los niños su condición de sujetos de derecho. Sin embargo, la naturaleza de las resistencias enfrentadas durante las etapas de cuestionamiento, denuncia y movilización, cambian sustantivamente durante las fases en las que se busca una transformación significativa de las instituciones, prácticas y actitudes necesarias para hacer efectivos los derechos del niño, realidad que plantea la necesidad de avanzar en el análisis contextual de la Convención sobre los Derechos del Niño.

El desafío planteado no es sólo de carácter académico, ya que su omisión tiene claros efectos prácticos en la medida que la consideración de la Convención en una suerte de vacío histórico dificulta la evaluación estratégica de la interacción de los elementos que, simultáneamente, tanto en el ámbito internacional como nacional, favorecen, demoran o frenan la puesta en práctica de sus preceptos. Como señala Schirmer 1996 y Pilloti 2001, el marco legal y la administración de justicia no son ideales atemporales sino formas sociales específicas de regulación en ciertos momentos históricos y políticos. Son los instrumentos para la realización de proyectos políticos específicos. Advierten que el desconocimiento de la naturaleza histórica y contextual de los derechos humanos, encierra el riesgo que los argumentos justificantes de los organismos legales creados para protegerlos, sean apropiados y redefinidos por las instancias de dominación responsables de su violación para legitimar la continuidad de sus acciones.<sup>20</sup>

Algunas categorías teóricas que permiten de-construir, problematizar y encontrar fisuras para repensar el desarrollo desde las potencialidades en el momento histórico para la infancia especialmente en Colombia se representan en la muda coexistencia entre: lo particular y lo colectivo, los mínimos y las máximas, lo cultural y lo universal; categorías que tematizan una manera de construir la niñez y lo público.

Para abordar el problema planteado, estos autores advierten que la Convención sobre los Derechos del Niño como un producto cultural de origen occidental, ha sido elaborado fundamentalmente a partir de las concepciones dominantes sobre la infancia, emanadas de los países industrializados de Europa y América del Norte. En este sentido, afirman que la Convención representa el hito más importante del proceso de globalización del ideal

20. Similar argumento desarrollan Belden Fields, A. y Wolf-Dieter Narr (1992) "Human Rights as a Holistic Concept", en *Human Rights Quarterly*, No. 14, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

occidental referido a la posición del niño en la sociedad contemporánea. Consideran indispensable situar el debate sobre los derechos del niño en este contexto, toda vez que su omisión encierra el peligro de circunscribirlos a retóricas y reformas simplistas que, bajo el ropaje de un discurso progresista inspirado en los derechos humanos, no hacen más que perpetuar el status quo.

### **El proceso Metodológico**

Para responder a los interrogantes planteados en la investigación sobre las percepciones y vivencias sobre derechos de los niños y niñas de diversos contextos, se desarrollaron tres momentos: el primero centrado en la constitución y delimitación de la población de niños-niñas, padres de familia, agentes institucionales y decisores de políticas públicas. En el segundo momento, talleres y reuniones de trabajo con agentes institucionales y culturales; en el tercer momento de interpretación de la información que pretendió llegar a una descripción, relación-diferenciación y constitución de sentido sobre las percepciones de derechos de los niños y las niñas, desde una investigación comprensiva. Los textos seleccionados responden a las distinciones en los diferentes intérpretes del proceso y su posición con respecto a las condiciones materiales y simbólicas mundo vitales, para reconocer las regularidades y rupturas en los discursos tácitos y los contra-discursos desde los diferentes ángulos de comprensión de la realidad por parte del Estado, los agentes institucionales y las comunidades que construyen la política.

### **Hallazgos**

Dimensiones y categorías emergentes sobre calidad de vida y derechos

Tecnificación e instrumentalización de los derechos en la petrificación de una norma

La tecnificación del derecho hace alusión a la instrumentalización de la norma de tal forma que pierde su contenido de interpretación mundo vitales, desde el punto de vista de la niñez, la producción de las políticas públicas han sido resultado de los procesos oficiales quienes han movilizad los discursos, situación que media la participación de las comunidades como sujetos consultados, en diagnósticos para la regulación.

Tanto en las condiciones físicas y materiales de existencia narradas por niños y niñas –*el hambre*– como las condiciones simbólicas –la ubicación de la comida en el plano del *anhelo*– indican que su posibilidad de resolución va más allá de un enfoque centrado en el modelo de modernidad/progreso y riqueza propuestos por el modelo de propiedad privada individual. En el modelo de modernidad socialista o capitalista el derecho individual atenta contra el derecho otorgado por la naturaleza, una visión ecológica de los derechos indica que estos no pueden depender exclusivamente de su humanización, sino de volver a conectar naturaleza, sociedad, individuo y cultura.

Si las condiciones de humanidad de los derechos no han sido suficientes para concretar la redistribución del derecho mínimo de subsistencia, la *vida*, desde una perspectiva ecológica y *bio-céntrica* del mundo (Escobar, 2009) propone no sólo reconocer niños, niños, en su condición de humanidad; sino, especialmente, en una integración cosmogónica a la vitalidad mima de los derechos como condición inicial para su cumplimiento, de este modo, “*Vivir bien*” (con dignidad) reivindica otros conocimientos construidos en la diversidad de prácticas interculturales en relación con la tierra y con lo colectivo valorando el auto-sustento y no solo las relaciones con el mercado.

Entender los derechos como lo plantearon los estoicos orientados a *evitar la crueldad y fomentar el placer*, implica comprender que más allá de principios abstractos que se sedimentaron y petrificaron en la historia, responden a las luchas y resistencias de minorías disidentes que han ampliado los significados del mundo político, y las condiciones de aceptación de las diferentes propuestas culturales.

### **Anhelos enmarcados en la premisa previa por el progreso, lo culto, el sujeto**

La deconstrucción de la noción de desarrollo propuesta por Escobar (1996-2009) permite abrir un campo de discusión frente a las fisuras en la construcción de la política pública en niñez, las cuales se insertan en las maneras más arbitrarios del poder, aquellas instaladas en las políticas de conocimiento que orientan una manera de comprender una realidad. (Grosso, 2008), formas de neocolonización del conocimiento.

Las narrativas institucionales describen el subdesarrollo, la pobreza y la violencia como realidades atribuidas a la voluntad y moralidad de los integrantes, situaciones que van más allá del discernimiento o la elección personal. En tal sentido, es necesario de-construir el carácter cerrado, evolutivo, receptivo, homogéneo e invariante de

la construcción de los derechos, es necesario resaltar que estos cambian según la diversidad de los contextos, las experiencias y la posición frente a las violencias y cosmogonías en que se enmarcan. El enfoque normativo que privilegia la tecnificación del discurso y la eficiencia de indicadores para la ejecución de la norma sin afectar las circunstancias en que se llevaron a cabo las conductas, se subraya, entonces, un enfoque centrado en la regulación negativa, un enfoque de impugnación, y patologización de conductas antisociales, enmarcado en un *fenómeno de hiper-estatalización o endurecimiento de la norma en la hipo-estatalización o flexibilización de las garantías*.

Las políticas terminan por atribuir a los integrantes o a grupos poblacionales situaciones de precariedad, lo que lleva a la implementación de un enfoque en la política que parte de concebir cualquier acción de atención y su correspondencia en una oferta integral diferenciada para cada grupo poblacional, reconociendo su vulnerabilidad, pero sin intervenir las condiciones externas que afectan la trayectoria social.

### **Cosmogonías como lugares de la vida buena**

Algunas experiencias de constituciones que articulan una perspectiva decolonial del desarrollo crean un referente que se lee en la transformación de la realidad social desde lo local y lo comunal. Esta situación evidencia la necesidad formas de gobierno y auto-regulación basadas en procesos comunales y no-liberales tales como asambleas, horizontalidad, rotación de cargos, en términos de Boaventura de Sousa, en su texto *De la mano de Alicia*, es necesario pasar de un modelo de regulación a la emancipación; desde esta perspectiva, Dubois (2010) afirma *“Si el paradigma del desarrollo es incapaz de solucionar las desigualdades, es porque ambas son intrínsecas al paradigma de la regulación por cuanto responden a los intereses dominantes”* (p. 3).

Sen (2000) apuesta por buenas institucionalidades, de esta forma, el desarrollo como libertad no se concentra en una mirada individualista, sino en las posibilidades y oportunidades que ofrece el contexto para que las personas puedan salir de la pobreza. Plantea que es posible solucionar la pobreza si hay buenas instituciones, aquellas capaces de potenciar a los individuos.

Por su parte Arturo Escobar y Col. 2001 deconstruye la noción de desarrollo y progreso, otorgando valor a las dimensiones culturales de la política y las dimensiones políticas de la cultura.

Sen (2000) defiende la teoría de desarrollo como libertad y Escobar (1996) deconstruye precisamente la noción como una forma colonial que impide leer las realidades desde sus propios procesos. Dubois (2010, pag.28) afirma que *“es necesario establecer una crítica al paradigma dominante que sea capaz de deslegitimar sus bases fundacionales, difícilmente se puede pensar en una propuesta alternativa si se dejan incólumes las categorías teóricas sobre las que descansa el paradigma que se quiere sustituir”*. En este mismo sentido, una postura decolonial implica romper con el modelo de modernidad/individualidad como fuente de sentido de las teorías del desarrollo.

### **De política poblacional en niñez a una perspectiva intergeneracional en la política**

*La noción de generacionalidad, historicidad y cultura implica la comprensión de cómo una cultura resuelve el problema del tiempo.* (Botero, Alvarado y Ospina, 2010) plantean que las historias de miserias inter-generacionales tematizan un sistema político y cultural mediado por una economía extractiva y colonial, por la corrupción y la impunidad.

En el caso de las políticas de niñez se observa la circulación de estadísticas y estudios de medición que imprimen una mirada sobre la situación de estos grupos poblacionales, a la luz de parámetros universales epidemiológicos y económicos con indicadores prefigurados que delimitan formas de ser como: la pobreza, los índices de violencias, la vulnerabilidad etc., diagnósticos e instrumentos altamente tecnificados que regulan comunidades en la desregulación de las oportunidades.

La pregunta por las circunstancias que se repiten históricamente en los mismos contextos en una perspectiva generacional en la política se enfoca en el sentido y las tramas históricas que han configurado los pactos sociales implícitos y explícitos.

Configura las sensibilidades y lenguajes teniendo en cuenta, no sólo una confrontación directa con el orden político institucional; sino, también, desde sencillas revoluciones y cambios en las esferas cotidianas de la vida donde se juegan relaciones de poder, laboral, familiar, personal, escolar. Es decir, localiza y concreta los órdenes delega-

dos en el ordenamiento social: descentraliza el problema de la niñez en los niños y las niñas al problematizar los escenarios de reproducciones cíclicas de inequidades y violencias.

Ejercicio de una política pública desde una perspectiva generacional da cuenta de los derechos de niños y niñas y toca asuntos como: las deudas históricas nacionales e internacionales frente a procesos de colonización y neocolonización, en las cuales cobran vigencia no solo con la regulación; su emancipación amplía una mirada histórica y cultural que evidencia la fuerza y subalternidad de las comunidades directas, quienes *han sobrevivido a una historia de despojos recurrentes específicamente inter-comunitarias, interculturales e intergeneracionales*. (Botero, Daiute, Palacios, Salazar, Giraldo, Santhus, Sarria, Cano, Paz, Campuzano, Cruz, Quintero y Penilla, 2008 en proceso).

La necesidad de seguir adelante con una política en niñez desde una perspectiva generacional en los derechos requiere la articulación de formas de construcción con una participación que no se reduce a la consulta de necesidades, implica la firme creencia en los saberes de niños, niñas y comunidades para elegir mundos racionalmente valorados.

Reconocer el diálogo de saberes indica reconocer a niños, niñas en sus procesos comunales y familiares en los cuales es necesario realizar rupturas históricas frente a dichas expresiones neocoloniales de saberes, poderes tramitados por la oficialidad de los discursos. De esta manera, señalo una niñez hablada, muchas veces por el discurso en el deber ser, o con una visión de niños y niñas tiernos, sujetos de protección y cuidado, así mismo, la niñez como blanco de las formas neocoloniales de poder; de allí que por una lado, se formulan los derechos y por el otro, se aprueban prácticas de desregulación del mercado que deja a los sujetos y sus comunidades en medio del mar de elecciones en un mundo donde “el pez grande se devora el pez pequeño”.

En tiempos actuales, y en contextos locales hay que advertir que los derechos son resultado de las luchas de niños, niñas y sus familias y que son éstas las que amplían el significado de la política, de allí que una política intergeneracional implica recuperar su historicidad. Lo anterior subraya una posición ética fundada y enraizada a la vez en la responsabilidad y en nuestras construcciones del mundo y las acciones que las acompañan. Invita no a la certeza, sino a las múltiples voces de la polifonía, como asunto de lo social y científico emergente.

### Referencias Bibliográficas

- Acosta, A. (2000). “El Impacto de la Crisis de la Deuda Externa Sobre la Niñez Colombiana”. Documento preparado originalmente para la Oficina Regional de Save The Children de Gran Bretaña en 1991, y reeditado en CINDE. En: *Evolución del Contexto Nacional y del Pensamiento y Práctica de las Ciencias Sociales en el País*. Programa de Maestría en Pedagogías activas y Desarrollo Humano, Manizales, Marzo 2003.
- Alvarado, S.; Ospina, H.; Botero, P. y Muñoz, G. (2006). Las tramas de la Subjetividad política y los desafíos a la formación ciudadana en jóvenes. *Revista Latinoamericana de Ciencias sociales Niñez y juventud*. [On line] Jul/Dic, 2008, Vol.6 No.2 Manizales [citado el 10 de junio de 2010] Disponible en Web: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?Ecript=sci\\_arttext&pid=S1692-715X200800020000&Ing=en&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?Ecript=sci_arttext&pid=S1692-715X200800020000&Ing=en&nrm=iso).ISSN1692-715X
- Boaventura De Sousa (1998). *De la Mano de Alicia. Lo Social y lo Político en la postmodernidad*, trad. de Consuelo Bernal y Mauricio García Villegas. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - Facultad de Derecho Universidad de los Andes Ediciones Uniandes.
- Boaventura De Sousa, B. y García, M. (2004). *El Caleidoscopio de la Justicia en Colombia*. Bogotá: Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Universidad de Coímbra, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo de Hombre Editores. Tomos I y II.
- Botero & Alvarado. (2006). Niñez ¿política? y cotidianidad. En *Revista Latinoamericana en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud Manizales: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud*. Universidad de Manizales – Cinde. N. 4.i
- Botero, Salazar, Torres y Col. (2007). *Relaciones y tensiones entre las prácticas discursivas en las lógicas de implementación de la política pública, las prácticas institucionales, y las narrativas familiares, frente a la crianza en 8 OIF de Caldas*. Observatorios de Infancia y Familia. Regional Caldas. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. ICBF. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud. Universidad de Manizales – Cinde. S. P.

- Bourdieu, P. (2000). *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.
- Bustelo & Minujin (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF-Santillana.
- Bustelo, E. G. (2005). La infancia en indefensión. *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 1(3): 253-284, Septiembre-diciembre 2005.
- Cajiao, F. (1999). *Vida de Maestro. Violencia en la Escuela*. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico. Santafé de Bogotá: IDEP.
- CIE. Secretaría de Planeación Municipal. 2009.
- Escobar, A. y Pedrosa, A. (1996). *Pacífico: desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico Colombiano*. Bogotá: CEREC/Ecofondo.
- \_\_\_\_\_. (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santa Fe de Bogotá: Norma S.A.
- \_\_\_\_\_. (2005b) El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En: *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.
- \_\_\_\_\_. (2005d). Una ecología de la diferencia: igualdad y conflicto en un mundo glocalizado. En: *Más allá del tercer mundo. Globalización y diferencia*. Bogotá/Popayán, ICANH/Universidad del Cauca, pp. 123- 144.
- Escobar, A.; Álvarez, S. y Dagnino, E. (2001). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus/ICANH.
- Ferrajoli. (1998). *Introducción. Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Santafé de Bogotá: Temis.
- Filgueira, C. (2001). *Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes. Seminario internacional las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía CELADE* <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/8283/cfilgueira.pdf>
- Garbi, S.; Grasso, C. y Moure, A. (2004-2007). “Infancia institucionalizada”.
- García. (1998). *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Santafé de Bogotá: Temis.
- Gergen, K. (1992). *El yo saturado*. Barcelona: Paidós.
- Goffman, I. (1963/2003). *Estigma, la identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Jelin, E. (1996). “Mujeres, Género y derechos humanos” en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coordinadores). *Justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes/Siglo del Hombre, 2 vols. 2007.
- Minow, M. (1990). *Making all the Difference: Inclusion, Exclusion and American Law*, N. York: Cornell University Press, p. 9, citada por Jelin, Elizabeth (1996) “Mujeres, Género y derechos humanos” en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coordinadores). *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad. p. 193.
- Sen, A. (1999). *La Vida y la muerte como indicadores económicos*. *Revista Investigación y Ciencia*. Número 202, Julio de 1999.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.



## Grupo de Trabajo

Ciudadanía y diversidad sociocultural.  
Desafíos para la construcción de políticas  
públicas dirigidas a la niñez en Latinoamérica

# Consideraciones y tensiones frente a políticas de intervención, que favorezcan a la primera infancia en contextos de migración

Geraldine Abarca

---

Como citar:

Abarca, Geraldine (2014) Consideraciones y tensiones frente a políticas de intervención, que favorezcan a la primera infancia en contextos de migración. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

La siguiente comunicación otorga elementos de discusión sobre metodologías y diseños de intervención, en tanto reflexionará sobre un proyecto llevado a cabo con mujeres y familias vulnerables en París, que utilizó la estrategia “Visitas a Domicilio” para favorecer la salud de las madres y sus infantes. El sentido de este relato es observar cómo esta experiencia permite dar pistas para futuras intervenciones en Chile y la región; teniendo en cuenta nuestro contexto socio político, en tanto incremento de la población migrante al interior de los países con población indígena y rural, como asimismo con desplazamientos de un país a otro. Esta situación sobreentiende procesos de interculturalidad y multiculturalismo, debido a la diversidad cultural que supone este tránsito. Esta realidad, pone de manifiesto el desafío de identificar patrones de crianza afianzados en múltiples contextos socio históricos, y cómo estas prácticas de crianza deberían ser consideradas en la planificación de políticas públicas que procuran favorecer a la primera infancia.

**Palabras clave:** visitas a domicilio, migración, diversidad, patrones de crianza, primera infancia.

El Proyecto “Compétences parentales et attachement dans la petite enfance” (CAPEDP) fue llevado a cabo en París, desde 2006 a 2011; y favoreció a 440 mujeres, las cuales ingresaron al programa en su séptimo mes de embarazo y permanecieron hasta que sus hijos cumplieron 2 años de edad. El CAPEDP tuvo como objetivo reducir la incidencia de depresión maternal postparto y problemas de salud mental infantil; promoviendo buenas prácticas de parentalidad, estrategias de apego entre madre e infantes y promoción de resiliencia. La metodología utilizada por este programa de intervención fue “Visitas a Domicilio”, es decir, el acompañamiento periódico a las madres y sus familias, por profesionales capacitados y especialmente entrenados en los objetivos a promover, con el fin de crear un vínculo de confianza que permitiera afianzar los propósitos planteados.

## Metodologías visitas a domicilio

En general, uno de los propósitos de los programas de visitas domiciliarias ha sido reducir el impacto del estrés social sobre la salud mental de las familias vulnerables. Los servicios de estas intervenciones varían dependiendo de la población a la cual se dirigen, de tal modo, las intervenciones de temprana infancia que han seguido un modelo de Programa de visitas domiciliarias, han procurado proveer apoyo emocional, psicoeducación y manejo de casos conflictivos, acompañando a las familias de manera semanal o mensual, con servicios que pueden comenzar desde el período prenatal y finalizar, eventualmente, cuando los infantes ingresan al sistema educativo.

La metodología de visitas a domicilio, se ha convertido en una estrategia utilizada como un apoyo a las políticas públicas de prevención de salud. De tal forma, presenta un desafío en tanto ofrece la posibilidad de acompañar a las familias de los recién nacidos, en sus prácticas de parentalidad asociadas al desarrollo cognitivo, lingüístico y prevención de enfermedades. También aspira a que las madres puedan sobrellevar el primer periodo de crianza, manteniendo su equilibrio emocional.

Sin embargo, de acuerdo a las evaluaciones realizadas<sup>21</sup> no se han visualizado impactos significativos en el desarrollo de los infantes, con lo cual, es preciso reflexionar y develar propuestas frente a los protocolos de las intervenciones, la selección y formación de los profesionales, y los criterios de la selección de la población, estableciendo con esto, compromisos de parte de las familias o madres participantes.

---

21 Kahn J, Moore KA (2010) What Works for Home Visiting Programs: Lessons from Experimental Evaluations of Programs and Interventions. *Child Trends*, en *Evaluating Fidelity in Home-Visiting Programs a Qualitative Analysis of 1058 Home Visit Case Notes from 105 Families*. Sahias T. et al. 2012

Esta metodología representa un desafío para investigadores, debido a la cantidad de modelos sobre los cuales basar dichas intervenciones, como también por las teorías que se promueven y las estrategias de medición utilizadas para evaluar. Por lo general, la aplicación de este tipo de programas apunta a la prevención de problemas de salud; y se dirige principalmente a población vulnerable. Además se han considerado las teorías de apego y de autoeficacia, como los principales fundamentos para la concreción de las intervenciones.

Por lo general, las evaluaciones de estos programas han utilizado metodologías cuantitativas apuntando a los resultados producidos en los niños. La implementación de los programas, es decir, la aplicación de un protocolo y plan de intervención, es en la actualidad un foco de investigación importante, aunque muy reciente, y determina la efectividad para alcanzar las metas originales. En una evaluación de intervenciones psicosociales, Perepletchikova, Treat y Katzdin<sup>22</sup> han revelado que sólo en el 3,5% de estas investigaciones se documentó la fidelidad en forma precisa. Los aspectos que más han sido evaluados en la implementación de programas, han tratado asuntos relacionados con la selección, las tasas de deserción, la dosificación del programa y las discrepancias entre los servicios u objetivos que los programas inicialmente tenían previsto abordar y los servicios que fueron realmente entregados.

### **Visitas a domicilio, Proyecto CAPEDP**

La iniciativa CAPEDP fue impulsada por servicios estatales de salud y llevada a cabo por profesionales de centros de investigación en infancia y salud. La metodología utilizada consideró "Visitas a domicilio" (VAD) realizadas por un equipo de nueve psicólogas, las cuales fueron reclutados bajo parámetros específicos: ser psicólogas, de sexo femenino y de 23 a 34 años de edad al momento de ser seleccionadas. Todas las visitadoras recibieron capacitación en el protocolo de implementación del CAPEDP, la que fue respaldada con un Manual de Capacitación estructurado y detallado en torno a cuatro períodos de la vida de los infantes: a) período prenatal, b) 0 a 6 meses, c) 6 a 15 meses y d) 15 a 24 meses. El programa y su Manual se basaron en gran medida en el trabajo de Weatherstone, en relación a un proyecto de intervención realizado con madres afroamericanas de bajos recursos y visitadores a domicilio. El CAPEDP consideró además aspectos del Programa Pasos hacia la Parentalidad Efectiva y Agradable (STEEP™).

Las visitas comenzaron al séptimo mes de embarazo y continuaron hasta el segundo cumpleaños del niño o niña y cada una de las profesionales visitó de 15 a 35 familias durante el proyecto. Así mismo, las familias, recibieron la visita de evaluadores del Programa para la aplicación de instrumentos que levantaron información relevante en relación a la conformación de las familias; el parto y las apreciaciones de las madres en relación a su estado emocional.

Este proyecto de investigación acción se implementó según la premisa de la eficacia, en relación a los beneficios y eventual potencial que otorga esta metodología en la prevención de psicopatologías, como así mismo, el efecto significativo y duradero de las relaciones entre madres e hijos y sus interacciones familiares. El estudio, que comenzó en noviembre de 2006, ofreció una intervención domiciliaria evaluada periódicamente. Se realizaron además reuniones interdisciplinarias entre las profesionales que realizaron las visitas, con psiquiatras infantiles que tuvieron por objetivo buscar estrategias y discutir temas para establecer una relación de confianza con los padres, o las madres solteras, con el fin de abordar problemáticas y permitir el mejor apoyo a la relación madre-hijo/a. El supuesto del proyecto se basó en que las visitas regulares (promedio de 40) tendrían un efecto beneficioso sobre las relaciones de apego madre-hijo, como también la posibilidad de hacer un mejor uso de las redes existentes de atención de salud y cuidado de su hijo o hija (maternidades, salas cunas, programas de apoyo estatal, etc).

La planificación de la intervención, determinó que durante el período prenatal, las visitas se enfocarían en los componentes sociales del programa y sus alcances y objetivos. También se estableció abordar cambios físicos durante el embarazo, los cambios psicológicos y los aspectos vinculados al ambiente social. Para luego continuar con aspectos ligados al amamantamiento, diversificación de la alimentación, desarrollo lingüístico, buenas estrategias de apego, entre otros tópicos de crianza.

El programa consideró evaluaciones periódicas a través de diversos instrumentos; aplicados para el levantamiento

---

<sup>22</sup> Fixsen DL, Naoom SF, Blase KA, Friedman RM, Wallace F (2005) Implementation research: A synthesis of the literature. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte. Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network

to de datos relevantes, tales como historiales de la madre, estado de salud, conformación familiar y origen, niveles de escolarización, actividades asociadas al trabajo e ingreso. Se aplicaron también instrumentos destinados a recopilar información relativa a la madre y su embarazo, parto, conformación de su familia, datos del padre del infante o pareja de ese momento y estados de humor (cuestionario EDPS, Edinburgh Postnatal Depresión Scale) para observar apreciaciones con respecto a la depresión post parto.

Al finalizar la intervención, se realizó un proceso de evaluación de este proyecto, el cual fue llevado a cabo a través de un programa de análisis lingüístico de datos, que contempló la revisión de las notas de las visitas realizadas por las psicólogas que trabajaron en la intervención. Estos registros (aproximadamente 1500) identificaban el lugar en el que se realizaba el encuentro, la o las personas presentes, los temas que se abordaron durante las visitas, los documentos entregados y videos vistos en cada sesión.

Las conclusiones de la evaluación, determinaron que aun cuando no estaba proyectado; en muchas de las visitas del periodo prenatal, surgieron discusiones relacionadas con la inmigración, la inestabilidad en el empleo, las dificultades financieras, las dinámicas conflictivas de familia y los aspectos vinculados a los servicios de maternidad. Y por el contrario, aun cuando se planteaba en un primer período abordar tópicos como la salud durante el embarazo, el desarrollo temprano del niño y los cambios de ánimo post-parto, no fueron identificados como temas abordados con frecuencia dentro de las notas del periodo prenatal.

La evaluación determinó también que durante el período postnatal del programa, la mayoría de los componentes de la intervención fueron tratados; las visitadoras domiciliarias observaron la adaptación de la madre al bebé; y se abordaron temas como las necesidades psicológicas y redes médico-sociales requeridas por las madres. Las psicólogas dieron consejos sobre autoridad parental y trataron asuntos de autoestima de las madres. Algunos temas tratados parcialmente fueron la educación para la salud, el desarrollo de los infantes, el entorno familiar, los planes de educación de la madre, el apoyo de la pareja y el juego con el niño o niña. Otros temas no planificados para el periodo final de la intervención, pero que si aparecieron en las notas al momento de la evaluación, fueron aspectos relacionados con asuntos sociales, relación entre la madre y la familia, relación con los servicios (salud, PMI o Protección Materno Infantil, salas cunas, etc.), asuntos de pareja, calidad del comportamiento maternal y desarrollo del lenguaje de los infantes.

La evaluación de esta intervención, que consideró solamente la fidelidad de la puesta en marcha del programa y no los resultados de desarrollo de los niños y niñas; concluyó que las visitadoras domiciliarias experimentaron dificultades al tratar algunos de los objetivos, debido a que dieron preferencia a las necesidades urgentes de las madres (estabilidad laboral y habitacional, uso de redes y apoyos). Esta investigación subraya la importancia de capacitar a los visitadores domiciliarios para adaptar la intervención a las necesidades sociales, psicológicas y de salud de las familias.

El informe de evaluación del proyecto observó que el programa CAPEDP difería de muchos otros programas de promoción de la salud, ya que los participantes se encontraban enfrentando situaciones sociales muy difíciles. El foco en la salud mental de las madres y sus hijos recién nacidos así como su vinculo, fueron aspectos que distinguieron a éste, de otros programas de visitas domiciliarias. Por lo tanto, la intervención consideró como importante la formación en psicología de las visitadoras, lo cual intervino en la evaluación, debido a que el manual de capacitación instaba a discutir y a aconsejar a los participantes en comportamientos relativos a la salud durante el embarazo, sin embargo, las visitadoras no trataron de manera acabada este asunto. Según la evaluación realizada de este programa, la ausencia de la profundización en tópicos relacionados con la salud, puede ser explicada porque las visitadoras y las familias priorizaron los asuntos sociales y materiales por sobre la formación en salud debido a la urgencia de abordar situaciones relativas al contexto social y precario en el cual se encontraban la mayoría de las familias.

### **Visitas domiciliarias y contextos de migración**

Como ya se planteó, el proyecto relalizado en Paris, reclutó a 440 primíparas en centros asistenciales de maternidad; muchas de las participantes eran madres solteras, de las cuales un 52,3% habían dejado sus países de origen por motivos económicos y/o políticos y se encontraban en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, debido a que la intervención se planteó otros objetivos, en relación a la promoción de aspectos ligados a la prevención de salud y disminución de la depresión postparto de las madres; los enfoques teóricos de esta investigación acción, los manuales, materiales e instrumentos propios de la intervención; no contemplaron la realidad sociocultural y

política ligada a la migración, y por ende, no se planteó como objetivo, ni tampoco apareció como parte de los hallazgos, la necesidad de profundizar y/o recopilar “otras” concepciones de salud, embarazo, cuidado de los infantes, transmisión lingüística y cultural, entre otras prácticas de socialización y desarrollo infantil. De tal manera, las directrices de los programas de visitas a domicilio que atienden población migrante, deberían replantearse discursos, metodologías y ejes programáticos a considerar en las implementaciones, tales como la transmisión religiosa en países laicos (en el caso de Francia, la socialización en los cinco pilares del Islam con población musulmana migrante) como también en procesos lingüísticos, considerando que muchas de las madres son monolingües en sus lenguas de cuna y no tienen competencias en la lengua del país huésped. Estas situaciones cotidianas de socialización al interior de las familias, incidirá de manera determinante en el futuro próximo de esos infantes, que se integrarán, gracias a su derecho fundamental, a los sistemas formales de educación.

En esta línea de análisis, el fenómeno de la migración es una realidad de transformación política social y económica. De tal manera, eventuales intervenciones con foco en la primera infancia, plantean el desafío de considerar aspectos ligados a esta coyuntura histórica, como parte de las tensiones, problemáticas, fortalezas y oportunidades que representa la diversidad sociocultural que portan las mujeres migrantes y sus familias. Esta temática se perfila como un punto de inflexión, debido a que existen posiciones contrapuestas frente al fenómeno de la migración a nivel macro, debido a políticas de estado; sus alcances, presupuestos y ejecución; y a nivel micro, en tanto relaciones entre ciudadanos, ya que se tiende a vincular la migración con una serie de conflictos sociales y económicos, como la discriminación, la violencia, la desigualdad, entre otros.

Por otra parte y de manera general, los migrantes deambulan entre procesos de asimilación cultural, social, y política; y su tránsito puede sobrellevar diversas fases, si es que visualizan como objetivo la integración al país huésped. De tal forma, circulan por procesos de contacto inicial, burocracia asociada a la legalización de la estadía, reconocimiento de sistemas de ayuda, solución a problemas de vivienda, búsqueda de trabajo – convirtiéndose este, en uno de los focos de tensión, entre los miembros del país que acoge, debido a la idea de que peligran sus plazas laborales. Para los infantes, estas fases se entran y tensionan, pudiendo facilitar u obstaculizar acciones que intentan favorecer a la niñez en contextos de migración.

Las madres migrantes o futuras progenitoras, se han constituido como un foco relevante en tanto movilidad y provisión económica de sus familias y/o familias de origen, como así mismo, transnacionalmente siguen sosteniendo la gestión de los lazos afectivos, la socialización de sus hijos e hijas, y la reproducción social y cultural. (Espejo, Balard 2012, Gonzalvez 2010). De tal forma, desde una perspectiva de control cultural, llevan a cabo, fuera de los países o comunidades de origen, y con mayor o menor dificultad, la transmisión de diversas manifestaciones socioculturales y prácticas cotidianas de formación y/o endoculturación. El desafío entonces, apunta a reconocer e identificar, a través de instrumentos adecuados, ese corpus de conocimientos y comportamientos, con el fin de sistematizar dichos patrones de crianza y develarlos a nivel político y social, en tanto contribuyen a la conformación de sociedades multi e interculturales.

En esta línea de análisis, es preciso que el país que acoge, garantice a madres e hijos los derechos que supone dicho tránsito, y por otra parte; es ineludible impulsar acciones desde diversos escenarios; que promuevan procesos integrales de cohabitación y valoración de la diversidad, la que también se ve reflejada en la forma de criar y socializar a los niños y niñas nacidos en las familias, monoparentales, nucleares o extendidas, que han dejado sus lugares de origen y se encuentran habitando otros espacios geográficos.

### **Diversidad sociocultural y patrones de crianza**

Los patrones de crianza varían de acuerdo a múltiples factores culturales, sociogeográficos y económicos (Mead, 2001; Rogoff, 2003; LeVine & New, 2008), generando identidad y deambulando entre rupturas y continuidades; debido a que sitúa el comportamiento de madres, padres, hijos y comunidades; en torno a un entramado de creencias y formas de llevar a cabo procesos simbólicos y cotidianos, asociados al cuidado y crecimiento de niñas y niños. En este entendido, se hace necesario debatir y generar conocimiento para ampliar la visión de un solo parámetro para definir lo “esperado”, “apropiado” o “bajo la norma”, en los procesos de crianza.

La investigación y la literatura indica una serie de consideraciones con respecto al cuidado y educación de la primera infancia; las teorías en relación a los modos más adecuados o propicios de desarrollar las interacciones de niños y niñas en sus primeros años de vida, han determinado una serie de aspectos vinculados con la atención, el apego, la estimulación, entre otros, (Trevanthen, 1993; Tronick, 1989; Stern, 1994; Goldberg, Muir & Kerr, 1995;

Greenberg, Cicchetti & Cummings, 1990). Estos constructos, a nivel macro, suelen ir acompañados de convicciones sociopolíticas afianzadas y generadas por las políticas estatales de salud, que norman, regulan y subvencionan, con el fin de llevar a cabo patrones de crianza de manera medianamente estandarizada.

Sin embargo, estas prácticas de socialización y cuidado de los infantes, varían de acuerdo a los contextos y son llevadas a cabo al interior de las familias y sociedades, sobre la base de un sin número de aspectos vinculados a lo simbólico, material y ritual. Si nos remitimos al contexto regional, en comunidades sociogeográfica y culturalmente organizadas, por ejemplo, indígenas y rurales; la transmisión de estas prácticas y los procesos de endoculturación, relacionados con creencias del sexo de los niños, asignación de los nombres, posiciones de la madre para el momento del parto, tipos de alimentación, nominaciones de las etapas de desarrollo, entre otras múltiples categorías, suelen ser transmitidas generacionalmente al interior de las familias, y/o guiadas por parteras, “chamanes”, “machis” y diversas personalidades a las cuales se les ha asignado representación o poder.

En pautas de crianza de los recién nacidos registradas en comunidades indígenas de la región, existen claras convenciones para el cuidado de los niños y niñas en la primera infancia, según Gavilán (2006) en contextos andinos, específicamente en algunas comunidades aymaras del norte de Chile, luego del nacimiento de un *asuwawa* o bebé, éstos son cubiertos con tejidos y envueltos de manera firme para “enderezarlos”, situación que se mantiene durante meses. Esta práctica, utilizada también frecuentemente en comunidades en Perú y Bolivia, suele contraponerse a la visión actual, en la cual a los infantes se les debe proporcionar la máxima libertad para un adecuado desarrollo motriz. Por otra parte y desde una perspectiva más ritual y cosmogónica, se evitan los exteriores, con el fin de protegerlos de los espíritus o antepasados, para lo cual se les “bautiza” por un pariente cercano, con agua y sal y se les asigna un nombre como parte del ritual de protección.

En las comunidades indígenas del Chaco paraguayo, según el estudio de Kretschmer y Quiroga, (2003) la alimentación a través de la lactancia materna es fundamental y se prolonga en ocasiones hasta los 4 o 5 años, fundamentando que el alma del bebé se fortalece y estableciendo una relación muy estrecha entre la salud y las creencias religiosas. Otra particular práctica ligada al amamantamiento se observa en las comunidades terena del Chaco brasileño, en donde se favorecen pautas de silencio mientras se acaricia al bebé y la madre observa el entorno natural (Grubits, 2007).

Por otra parte, el conocimiento científico ha demostrado la configuración de una serie de etapas relativamente estables en el desarrollo de los seres humanos, y especialmente en niños y niñas, tal como lo indican diversos autores desde una perspectiva social (Vigotsky, 2000; Rogoff, 2003), este desarrollo sólo es posible por la interacción con el medio social y cultural.

En este entendido, existe consenso en determinar que la vida de las personas se desenvuelve en etapas sucesivas, las cuales se configuran desde aspectos biológicos, sociales, psicológicos, lingüísticos y culturales que no son homogéneos y que dan cuenta del desarrollo humano. Desde la perspectiva de la diversidad, en las sociedades indígenas, las etapas de desarrollo o ciclos de vida, se estructuran de manera muy variada y determinan una serie de factores asociados principalmente al sexo del bebé, a los comportamientos esperados para su edad en términos biológicos y sociales y a las características individuales de los niños y niñas. Además determinan la construcción de masculinidad y feminidad apreciada como esperable, al interior de las comunidades. Desde lo lingüístico, en algunos pueblos se cuenta con nominaciones diferenciadas según género y en otros refieren a características observadas en los niños y niñas en cada etapa, identificando incluso comportamientos propios y diferenciadores de niños y niñas. El pueblo aymara (op. Cit. 2006), identifica catorce etapas de desarrollo, fases que todos deberían vivenciar, ya que son determinantes en la formación social de las personas.

Según etnografía realizada en la Amazonía en comunidades takana, tsimane’ y mosetén (Mamani, 2010), las etapas de la vida se distinguen y especifican como saberes, aptitudes, habilidades, conocimientos y valores, que experimentan los infantes y luego los jóvenes hasta convertirse en adultos. Los autores plantean que los niños y niñas realizan una formación “mágico-religiosa” llamada curaciones, que permiten la formación en un sin número de habilidades que les permitirán cazar, pescar, protegerse, aprender normas sociales y comunitarias. También especifican que en la etapa de los primeros pasos y palabras, los padres realizan “rituales curativos” para afianzar desarrollo oral y la habituación a diversos terrenos.

En síntesis y atendiendo a la diversidad cultural, pareciera ser que la literatura que identifica y caracteriza procesos de desarrollo, tipos de estimulación, teorías de apego, desarrollo lingüístico, cognición social, entre otras;

determina convenciones planteadas desde una perspectiva y tipo de conocimiento, situado en un determinado contexto socio histórico, pero que bien podría no ser el más adecuado para comprender las formas de interacción entre desarrollo socio afectivo, psicológico y cultural en otros contextos culturales.

Frente a estos fenómenos, se hace necesario aunar esfuerzos interdisciplinarios desde la sociolingüística, la antropología, la psiquiatría transcultural y contemplar diversas metodologías de análisis, para que la institucionalidad pueda subsanar procesos de segregación de grupos minoritarios y minorizados. Es preciso entonces reflexionar frente a las políticas de salud y educación en tanto naturalizan, invisibilizan, pero posiblemente también conciben estrategias para abordar los conflictos y oportunidades que supone la diversidad. Asimismo, nos encontramos con el desafío de levantar y sistematizar información a partir de los legados históricos, culturales y lingüísticos de niños, niñas y familias migrantes.

### **Referencias Bibliográficas**

- Cicchetti & Cummings, 1990. Attachment in the preschool years: Theory, Research, and Intervention The University of Chicago. Press Chicago
- Gavilán, V.; Viguera, P.; Carrasco, A. M.; Cabezas, R.; Madariaga, V.; Escobar, M.; Mamani, C. 2006. Pautas de crianza Aymara. Significaciones, actitudes y prácticas de familias Aymaras en relación a la crianza y cuidado infantil de los niños y niñas desde la gestación hasta los diez años (p. 86). Iquique: Universidad Arturo Prat-Centro de Investigaciones para el Desarrollo del Hombre en el Desierto (CIHDE).
- Goldberg, S., Muir, R. & Kerr, J. (Eds.) 1995. Attachment Theory: Social, Developmental, and Clinical Perspectives. New Jersey. The Analytic Press.
- Grubits, S., & Rodríguez, C. (2007). Estimulación y prácticas de crianza en infantes Terena del Brasil. Ra Ximhai-Universidad Autónoma Indígena de México, 3(001), 49-81.
- Kretschmer, R., & Quiroga, R. M. 2003. Prácticas de crianza en comunidades indígenas del Chaco Central. UNICEF Paraguay.
- Mamani Yapura, Víctor Hugo, Soria, Miguel, Huasna Bozo, Juan. 2010 Saberes y aprendizajes en el pueblo Mose-tén. UNICEF, Universidad Mayor de San Simón (UMSS). Bolivia
- Rogoff, B (2003) The Cultural Nature of Human Development. New York: Oxford University Press.
- Sahias Thomas, Emilie Lerner, Tim Greacen, Elodie Simon-Vernier, Alessandra Emer, Eléonore Pintaux, Antoine Guédeney, Romain Dugravier, Susana Tereno, Bruno Falissard, Florence Tubach, the CAPEDP Study Group, Anne Revah-Levy. 2012. Evaluating Fidelity in Home-Visiting Programs a Qualitative Analysis of 1058 Home Visit Case Notes from 105 Families. Recuperado diciembre 15/2013, en <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0036915>
- Trevarthen, C., & Aitken, K. J. 1993. Brain development, infant communication, and empathy disorders: Intrinsic factors in child mental health. Development and Psychopathology, 6, 597-633.
- Tronick, E. (1989). Emotions and emotional communication in infants. American Psychologist 44:112-119.
- Vigotsky, L. (2000) El desarrollo de los procesos psicológicos superiores. Barcelona. Editorial Crítica

# Educação socioambiental na escola: A construção da cidadania a partir de experiências Emancipatórias

Raphaela Bomtempo

---

Como citar:

Bomtempo, Raphaela (2014) Educação socioambiental na escola: A construção da cidadania a partir de experiências Emancipatórias. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

No estudo a seguir, abordaremos o papel e os desafios da escola, assim como dos atores do processo de construção da cidadania, ainda nas Séries Iniciais do Ensino Básico. O ensaio busca contextualizar uma experiência pedagógica de uma escola brasileira, localizada geograficamente na zona norte do estado do Rio de Janeiro, com reflexões a partir do quadro teórico da educação ambiental crítica. Busca-se contribuir com os debates em torno dos temas da construção da cidadania e diversidade cultural, influenciados pelas ideias de Celéstin Freinet e sua visão marxista e popular, tanto no que diz respeito à organização do ensino, como ao processo de aprendizagem. Para tanto, relataremos uma prática escolar em que apostamos no conceito de aula passeio do autor, aplicado à educação ambiental como uma pista para compreendermos as dimensões pedagógicas dos conflitos socioambientais e trazê-los para as discussões dentro da escola, colaborando com um processo educativo que tem como principal objetivo a formação de sujeitos críticos e atuantes acerca das questões socioambientais/culturais que os cercam. Finalmente, consideraremos a experiência cotidiana de extensão curricular a raiz de uma autêntica e significativa proposta de ensino aprendizagem, que abarca a história de vida do educando, sua relação com o meio e as exigências deste meio sobre a sua vida, constituindo-se de sentido e, portanto, se concretizando em construção de subjetividades.

**Palabras clave:** construção da cidadania; educação ambiental crítica; aula passeio; papel da escola e seus desafios.

Entendendo a escola como um espaço coletivo, fruto da ação e da reflexão de professores, estudantes, funcionários, pais e todas as pessoas que habitam seu entorno, não podemos excluir dessa instituição a responsabilidade que lhe cabe.

De acordo com HOMEM D'EL REY (1993), "a escola é um espaço pedagógico para a realização de atividades voltadas para o diagnóstico do ambiente de vida onde ela se insere e para instrumentalização do como atuar sobre ele". Nessa perspectiva, propomos um estudo sobre as metodologias e práticas em Educação Ambiental, discutindo sua inserção no currículo e nas experiências de aprendizagem. Trataremos ainda de aspectos como a interrelação e integração entre escola e comunidade, a partir de uma proposta pedagógica.

Nossas questões orientadoras estão relacionadas às dificuldades das escolas em inserir a educação ambiental em suas propostas pedagógicas; ao conhecimento que professores e estudantes têm sobre os problemas socioambientais das suas comunidades; e sobre as consequências que um trabalho de educação ambiental nas escolas pode gerar.

Influenciados pelas ideias de Celéstin Freinet, situado entre os educadores ligados à Escola Nova, e que se posicionou criticamente contra o ensino tradicional através de uma visão marxista e popular, consideramos a experiência cotidiana de extensão curricular a raiz de uma autêntica e significativa proposta de ensino aprendizagem, em que se abarca a história de vida do educando, sua relação com o meio e as exigências do meio sobre a sua vida, constituindo-se de sentido e, portanto, se concretizando em construção de subjetividades.

## Dimensões curriculares e o papel docente em um trabalho interdisciplinar

Para GADOTTI (1984), a escola não deve preocupar-se apenas com o conteúdo, mas com o contexto no qual ensina. Diz ainda que "a escola tem o papel de estimular a atuação política do estudante, já que um estudante politizado é motivado pela qualidade, pela relevância social e teórica do que lhe é ensinado".

Diferentes autores relacionados ao tema se posicionam de forma crítica diante do pensamento vigente na atual sociedade, questionando seus valores e sistemas de ensino.

Na nova Lei da Educação n. 9.394, promulgada em 30 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional brasileira, nada é comentado sobre educação ambiental. No artigo 26 são abordados os currículos e é também ressaltada a necessidade do “conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política” (Brasil, 1996).

De acordo com a lei citada acima, a pesquisa deve ser incentivada e deve-se desenvolver o entendimento ao homem do ambiente em que se vive. Portanto, a prioridade é contemplar o espaço a ser discutido no processo de aprendizado, incorporando-o ao conhecimento sistematizado e representado pelas disciplinas (Brasil, 1997a).

Para SAVIANI (1997), o texto da LDB é vago e minimalista, o que favoreceu reformas pontuais, como por exemplo, a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Segundo o autor, os PCNs visavam à modernização da escola no Brasil e é apresentado em seu Documento Introdutório como uma orientação que “se situa nos princípios construtivistas e apoia-se em um modelo psicológico geral de aprendizagem, que reconhece a importância da participação construtiva do aluno e, ao mesmo tempo, da intervenção do professor para a aprendizagem de conteúdos específicos que favoreçam o desenvolvimento das capacidades necessárias à formação do indivíduo” (p.29).

Os PCNs têm sido criticados, principalmente no que se refere à sua elaboração centralizada, sem a participação de entidades e órgãos educacionais e sem amplas discussões com a sociedade, como afirma KRAMER (1997).

Outra crítica levantada pela autora está relacionada ao mesmo documento, que pouco esclarece sobre a diferença entre trabalho com projetos, interdisciplinaridade e transversalidade. Para KRAMER (1997), os PCNs não explicam como integrar os conteúdos com os temas transversais.

O documento aponta que a educação ambiental deve ser trabalhada nas esferas global e local, ampliando o entendimento a respeito dos problemas ambientais relacionados à política, economia, sociedade e cultura. De acordo ainda com os PCNs, os problemas regionais também precisam ser cuidados. Se essa interação for possível, a educação ambiental passa a ser inserida no currículo escolar a partir de uma relação de transversalidade, o que exigirá uma nova postura do professor e a reformulação dos conteúdos abordados em sua disciplina.

Segundo Loureiro e Layrargues (2000), os temas transversais não devem constituir novas áreas, mas um conjunto de temas que aparecem transversalizados nas áreas definidas. Isto é, “permeando a concepção, os objetivos, os conteúdos e as orientações didáticas de cada área”.

Os mesmos autores afirmam ainda que a proposta de transversalidade traz a necessidade de a escola refletir e atuar conscientemente na educação de valores e atitudes em todas as áreas. Aponta para uma transformação da prática pedagógica, já que rompe com a limitação dos professores em relação às atividades formais e amplia a sua responsabilidade com a formação dos alunos.

Para que haja tal transformação, é necessário que se invista em capacitação docente. O investimento nessa área ainda é bastante defasado em relação às necessidades de um país como o Brasil e o caminho a ser percorrido nesse sentido ainda é longo, porém, essencial.

Os conteúdos estão organizados em três blocos para o primeiro, segundo, terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental, de acordo com os PCNs. Em linhas gerais, os conteúdos dos blocos podem ser apresentados da seguinte forma:

Ciclos da natureza: água, matéria orgânica, teia e cadeias alimentares etc. Esses conteúdos, se trabalhados nas séries iniciais, possibilitam nos ciclos finais, o conhecimento e entendimento da dinâmica das interações ocorridas na natureza, a gravidade da extinção de algumas espécies, a problemática da alteração de ecossistemas e fluxos naturais;

Sociedade e meio ambiente: diversidade cultural e ambiental, os limites da ação humana, as primeiras características do ambiente regional, as relações pessoais e culturais dos alunos e da comunidade com essa paisagem, as diferenças entre ambientes preservados e degradados, a interdependência ambiental entre as áreas urbana e

rural. Já nas séries finais, deve-se trabalhar os direitos e responsabilidades dos alunos e de sua comunidade com relação à qualidade do ambiente em que vivem e as possibilidades de atuação individual e coletiva, discutindo inclusive sobre o reconhecimento dos tipos de uso e ocupação do solo na localidade, além de analisar criticamente as atividades de produção e práticas de consumo;

Meio ambiente e conservação ambiental: manejo e conservação da água, tratamento de detritos humanos, coleta e reciclagem de lixo (saneamento básico); poluição do ar, água, solo e sonora; manejo e conservação do solo; noções sobre plantas e animais e cuidados com a saúde, práticas que evitam desperdício; uso e extração correta dos recursos naturais. Esse bloco abre ainda a discussão para as possibilidades positivas e negativas de interferência dos seres humanos sobre o ambiente, suas consequências e a busca por formas adequadas de se interferir para amenizar e equacionar os impactos.

Neste caso, é feita uma abordagem interdisciplinar e o trabalho é realizado a partir da cooperação e troca, aberto ao diálogo e ao planejamento, integrado pelas diferentes áreas do conhecimento.

Trabalhar efetivamente com a interdisciplinaridade não é fácil, pois requer principalmente a disponibilidade dos professores para pensar e planejar, o que nem sempre é possível. Contudo, o diálogo com outras formas de conhecimento enriquece as relações existentes dentro da escola e com toda a comunidade escolar, se esse for o objetivo.

Nesse sentido, o trabalho surge espontaneamente no cotidiano, partindo sempre do interesse, do desejo e da curiosidade de um determinado grupo. Fazenda, 1999 (p. 17) defende a ideia de um projeto interdisciplinar onde “não se ensina, nem se aprende: vive-se, exerce-se. A responsabilidade individual está imbuída do envolvimento - envolvimento esse que diz respeito ao projeto em si, às pessoas e às instituições a ele pertencentes”.

O professor deve ter cuidado para que não haja uma superficialidade no processo. As áreas envolvidas podem ser variadas, propiciando às crianças aprender através das múltiplas linguagens, ao mesmo tempo em que lhes proporcionam a reconstrução do que já foi aprendido anteriormente.

Para haver aprendizagem, é preciso que a organização do currículo seja pensada de forma significativa para os estudantes e também para os professores. Os conteúdos não podem mais ser abordados à base da repetição, como um adestramento, não importando quem os ouça, quem os observa ou o que se aprende. O docente deve perceber o conhecimento como algo transitório e incompleto, em constante pesquisa, e não como uma verdade absoluta.

O caminho dos projetos possibilita a troca de saberes e conhecimentos construídos na história da humanidade de modo relacional e não-linear, e é dessa forma que a problematização da educação ambiental deve acontecer na escola. Se todos os atores do processo de aprendizagem estiverem envolvidos com a questão, a transformação deixa de ser utopia. Construir um currículo a partir de uma visão em que conhecimento e sociedade estejam relacionados é fundamental.

### **Repensando a educação e os conflitos socioambientais: caminhos e desafios do professor no trabalho com a educação ambiental na escola**

A escolha por parte do professor ao trabalhar com a educação ambiental demanda a quebra de paradigmas e o domínio de obstáculos que geralmente se impõem a sua ação. Aquele que opta por dedicar-se ao tema se depara com muitos desafios. É preciso que se tenha a clareza do valor pedagógico das próprias práticas e estratégias de trabalho, e, sobretudo, da sua concepção de mundo.

Sabe-se que os professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental lidam com as diferentes áreas do conhecimento. Disciplinas como a Matemática e a Língua Portuguesa, geralmente prioritárias às Ciências, História, Artes, Geografia entre outras disciplinas, torna para ele, trabalhoso repensar aulas já estruturadas, mesmo que algumas vezes, descontextualizadas às demandas do grupo com quem ele trabalha a cada novo ano que se inicia.

Entre tantos desafios, PEDRINI (2007) aponta para o fato de haver na educação ambiental a recorrência de conflitos nos contextos de aplicação do trabalho que, em grande parte dos casos, se limita a atividades soltas e desarticuladas como gincanas, hortas, reciclagem de papel entre outras, sem que haja oportunidades reais de se criar unidades de trocas pedagógicas, em que todos os atores envolvidos possam pensar e debater criticamente sobre

os conflitos que emergem do território a que pertencem.

Percebe-se o quanto tem sido comum, ao pensar-se em educação ambiental em escolas, o destaque para o uso de “*ecotécnicas*” (MEC, MMA, 2012), que se baseiam em um conjunto de intervenções tecnológicas, com vistas ao menor custo energético e ao uso eficiente de bens naturais. Entendemos aqui que as reflexões sobre os ecossistemas têm a sua importância, entretanto, os estudantes precisam ser provocados a discutir as lutas políticas, as causas populares e a justiça socioambiental. Mais do que isso, é importante auxiliar no fortalecimento da Educação Ambiental crítica e emancipatória (LOUREIRO, 2009), visando à superação da perspectiva individualista e comportamental.

Desafios dessa natureza somados a uma visão comportamentalista do trabalho com a educação ambiental muitas vezes inibem as práticas de alguns docentes, o que acarreta conseqüentemente na alienação dos estudantes, causando prejuízos à sociedade, que deixa de contribuir com ações alternativas e transformadoras por falta de esclarecimentos, como argumenta COSTA, 1997 (p.138) na citação a seguir:

A inserção da EA nos conteúdos tradicionais e nos projetos político-pedagógicos (PPP) da escola é um caminho para resgatar a importância do ambiente como uma construção individual e coletiva, onde os elementos biofísicos dependem dos sociais. Porém, no que diz respeito à EA no ensino formal, algumas questões retardam e inibem o professor e a escola a deslançarem o processo.”

O curso de graduação em Pedagogia tem no Brasil atualmente a disciplina “Educação Ambiental” como eletiva ou optativa. O estudante de pedagogia não tem acesso ao tema, a menos que faça essa opção, de pensar na educação ambiental criticamente, a partir da leitura de textos, discussões, filmes etc. Com isso, encerra o curso geralmente com uma ideia do assunto um tanto quanto superficial. Loureiro e Layrargues (2000) colocam ainda mais algumas questões que contribuem para a reflexão nesse sentido. São elas:

Será que os cursos de formação do magistério para o primeiro e segundo ciclo e os cursos de licenciaturas para as várias áreas do ensino para o terceiro e quarto ciclos contemplam discussões sobre esses conteúdos nas respectivas áreas? Como o professor que já está em exercício há bastante tempo, tem sido atualizado para se adequar às novas exigências curriculares? Qual o compromisso das universidades e faculdades com a formação dos professores para que se atenda às recomendações desses novos parâmetros curriculares?

Acrescentamos, ainda, que além de uma boa formação, é importante que o docente conheça, ou esteja disposto a conhecer, os problemas socioambientais da própria comunidade escolar e os leve para o grupo, provocando discussões e reflexões. Na medida em que os alunos se sentem envolvidos no processo como conhecedores do que se está tratando, o assunto vai sendo integrado à abordagem dos conteúdos estabelecidos na grade curricular, porém, de forma contextualizada e não mais fragmentada e empobrecida de sentido.

Lembramos que o termo *currículo* abrange as intenções, princípios, orientações gerais e a prática pedagógica. Nesse contexto, deve-se estabelecer uma relação coerente entre as intenções e a prática de um projeto. Compreende-se ainda pela palavra *currículo* o caminho a ser percorrido e neste caso, o caminho a ser percorrido pela Educação Ambiental no ensino formal requer um cuidado especial.

Autores como Souza, 2000 (p. 76-77), defendem que um currículo planejado para um processo de aprendizagem de qualidade, deve ser estabelecido principalmente a partir de uma perspectiva crítica e emancipatória:

[...] pelas capacidades de ouvir e conduzir, de forma emancipatória, o aprendente solidarizado ao grupo, socializado pelo sonho comum de conhecer-se para mudar, de conscientizar-se de seu cotidiano, de sua economia, de sua religião, de sua filosofia, de seus costumes, folclore, comportamento e atitudes, de seu trabalho, de sua arte, de seus mitos, até aprender a projetar de si um ser mais crítico, e com seu grupo mudar a vida (o próprio grupo, a família, a escola, a rua, o bairro, a cidade), um ser capaz de compreender que felicidade é possível se o conhecimento ousar, transformando os sonhos em realidade, o desejo em mãos que moldam o cotidiano, dando-lhe forma e movimento.

### **A experiência pedagógica: A aula passeio de célestin freinet**

No decorrer das leituras e trocas entre parceiros da educação, pensamos em uma prática pedagógica que levasse em consideração as aprendizagens e conclusões obtidas, e ainda em construção, ao longo do tempo. Nesse

contexto, dividiremos uma experiência do ano de 2012, da presente pesquisadora na classe em que lecionava no momento, como um breve relato.

Apostamos no conceito de *aula passeio* de Freinet, aplicado à educação ambiental crítica como uma pista para se compreender as dimensões pedagógicas dos conflitos ambientais e trazê-los para as discussões dentro da escola, acreditando que esse recurso poderia contribuir para a oxigenação do currículo e conseqüentemente das práticas escolares, as quais a escola tradicional, ainda não foi capaz de incorporar ao seu cotidiano.

A *aula passeio* surge como a possibilidade de aproximar as vivências do educando do trabalho realizado na escola. A intenção foi levar os estudantes aos locais onde se sentiam livres e felizes: para o lado de fora da sala. Durante as saídas de campo, as *aulas passeio*, os estudantes observavam, recolhiam objetos, trocavam ideias sobre o que viam pelos caminhos percorridos e, ao retornar à escola, registravam e discutiam, construindo coletivamente as tantas aprendizagens. Era o indivíduo, inserido no meio, junto ao seu grupo social, o responsável pela construção do seu conhecimento e ampliação da visão de mundo. Neste caso, fundamentando um caráter constitutivo da autonomia, da cooperação e de emancipação social, caminhando no sentido de uma educação política, uma educação para a cidadania.

Na educação ambiental (EA) encontramos um posicionamento próximo sobre a educação política a partir das questões levantadas por REIGOTA (1994), uma vez que a EA reivindica e prepara os cidadãos para exigirem justiça social, cidadania nacional e planetária, devendo fazer parte do plano do professor, dialogando com as diversas áreas do conhecimento.

Nessa perspectiva, nossos principais objetivos com o grupo foram:

- Estabelecer relações entre a escola e a comunidade do entorno, fazendo possíveis intervenções a partir dessa integração;
- Identificar os principais problemas socioambientais desta comunidade;
- Diagnosticar a importância de um processo educativo que viabilizasse a integração entre a comunidade e a escola, levando em consideração seus problemas socioambientais.
- Após algumas conversas e a aula passeio, um texto foi produzido coletivamente pelo grupo como registro desta experiência:

### **Um rio poluído bem pertinho da gente**

Fomos conhecer o rio que passa perto da nossa escola. Demos uma volta pelo quarteirão. Logo que a gente saiu da escola, a Carolina pisou em um saco plástico que ficou grudado no pé dela. Começamos a ver lixo espalhado na rua e na calçada. Tinha papel de bala, cigarro, outros sacos plásticos, copos, coco de cachorro e até um pedaço de colchonete. Passamos pelo parquinho que fica na esquina e ele estava horrível. Uma vergonha! Descobrimos que algumas pessoas fazem coco e xixi lá. Também tinha muito lixo. Ele estava tão sujo que não dá nenhuma vontade de brincar naquele lugar. Que pena! É um parquinho e as crianças deviam brincar lá. Encontramos o rio que estávamos procurando. E sabem como percebemos que ele estava por perto? Porque sentimos um fedor horrível! Um cheiro de chulé misturado com coco e cachorro quente podre. Tinha muito lixo e a água estava muito escura. Era uma cor verde meio marrom, tipo um “verde-gosma”. Andamos um pouco mais pra frente e conhecemos uma senhora que chamava Dona Léa. Ela contou que morava ali na beira do rio há 38 anos e que antigamente o rio era bem mais limpo. Ela disse que o rio foi piorando depois do supermercado, da loja de carros que tem ali e também por causa dos prédios que foram construídos. Ela falou que era aniversário dela, estava fazendo 73 anos. Isso é muito! A gente só tem 5 ou 6 anos... Cantamos parabéns pra ela e ela ficou muito feliz. Disse que foi o melhor presente de aniversário que ela ganhou. Continuamos nossa caminhada e vimos outras casas perto do rio e mais lixo. No caminho todo tinha lixo, dentro e fora do rio. Depois vimos que o rio entrava num tipo de túnel, que passava por baixo da rua e os carros passavam por cima, mas não encostavam na água. Não sabíamos que era assim. Isso foi legal e também o parabéns da Dona Léa. Queremos voltar lá um dia. Voltamos para a nossa escola e pesquisamos o nome do rio. Antigamente ele se chamava “Rio dos Morcegos” e agora ele se chama “Rio Joana”. Aquele rio está mais para morcegos do que para Joana... Ele é bem diferente daquele que conhecemos na Floresta da Tijuca. A gente aqui não pode nem pensar em tomar banho, só se ele fosse bem limpinho. O Rio Joana está precisando de ajuda! E a rua da nossa escola também. E agora?

Em nenhum momento, abandonamos a fantasia e as brincadeiras, pelo contrário, nossos maiores recursos foram a riqueza da imaginação das crianças e o encantamento proporcionado pela literatura, instrumento fundamental em nossa prática.

Contudo, não perdemos de vista a intencionalidade em provocar nesse grupo de estudantes um posicionamento crítico, a partir da conversa, da observação, da troca. Esse foi o caminho que encontramos para articular currículo e vida, em um mesmo contexto.

### **Considerações finais**

Ao reconhecermos o homem como um ser histórico e político, torna-se necessário, desde a Educação Infantil, buscarmos uma formação provocadora de diálogos e reflexões a respeito da sociedade e suas questões mais fundamentais.

Espera-se, antes de tudo, que a escola tenha princípios e valores constituintes de uma proposta pedagógica que busque a quebra de paradigma na relação educador, educando e ambiente, capaz de *abalar o edifício pedagógico*.

[...] Se a Escola não lhes puder proporcionar um melhor rendimento intelectual, moral, físico, psíquico e social que os métodos que ela pretende hoje substituir, não preconizaríamos de modo algum a necessidade de abalar o edifício pedagógico. (Freinet, 1996, p.92)

A educação problematizadora e crítica, a qual defendemos ao longo do presente trabalho, tem por objetivo formar estudantes cidadãos, capazes de decidir, criar e transformar o lugar em que vivem. Cidadãos com poder de atuação e reflexão, protagonistas da própria história.

A pesquisa em EA deve ter ecos, além mares, ares, terras e fogos. Tem que ser intensa em seus contrastes de formas, representações, volumes e composições. Só assim poderemos encontrar um plano dinâmico sob uma nova essência do conhecimento. Um conhecimento enraizado em sonhos, que permaneça no impulso criativo e crítico das diversas formas da existência e que, sobremaneira, consiga formas de ultrapassagens às violências vivenciadas pela nossa era. A busca deste desejo nos revela que não somos somente testemunhas da civilização e barbárie. A EA deve ter o compromisso de permitir sermos protagonistas para alcançar a utopia- apaixonadamente e sempre!. (Sato, 2001 p.54)

Diante das reflexões realizadas ao longo do estudo, percebemos a necessidade da educação ambiental acontecer de forma interdisciplinar, assim como a importância de se atribuir à educação um sentido mais amplo, que é percebida no presente trabalho como educação ambiental.

A escola que incorpora em sua proposta pedagógica uma prática que busca formar crianças e jovens interessados pelo respeito, cuidado e preservação da vida, será a escola que promove educação no seu sentido legítimo.

### **Referencias Bibliográficas**

Brasil. Lei 9795/99. Política Nacional De Educação Ambiental. Brasília, Congresso Nacional, 1999.

Brasil. Programa Nacional De Educação Ambiental (Pronea). Brasília, Mma/Dea, 2005.

Brasil. Manuais Escolas Sustentavam. Resolução Cd/Fnde De 21 De Maio De 2013.

Brasil. Ministério Da Educação E Ministério Do Meio Ambiente. Vamos Cuidar Do Brasil Com Escolas Sustentáveis. Brasília, 2012.

Costa, M. F. C. A. Educação Ambiental: Da Reflexão À Construção De Um Caminho Metodológico Para O Ensino Formal. Dissertação (Mestrado Apresentado Junto Ao Programa De Pós-Graduação Em Desenvolvimento E Meio Ambiente – Prodema) Ufc, Fortaleza, 1999.

Fazenda, I. (Org.). Práticas Interdisciplinares Na Escola. São Paulo: Cortez, 1999.

- Freinet, Celestin. Para Uma Escola Do Povo. Lisboa: Presença, 1973.
- Freinet, Celestin. Pedagogia Do Bom Senso. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- Freire, P. Pedagogia Do Oprimido. São Paulo: Paz E Terra, 1993.
- Gadotti, M. Educação E Sociedade. V. I, N. 4. In: Ação Pedagógica E Prática Social Transformadora. São Paulo, Set., P. 5-14.
- Homem D`El-Rey, Denise C. Educação Ambiental: Do Discurso À Ação, Rio De Janeiro, Mimeo, 1993;
- Kramer, S. Propostas Pedagógicas Ou Curriculares: Subsídios Para Uma Leitura Crítica. Educação & Sociedade, Campinas: Cedes, N. 60, 1997.
- Loureiro, C. F. Educação Ambiental E Gestão Participativa Na Explicitação E Resolução De Conflitos. Gestão Em Ação, Salvador, V.7, N.1, Jan./Abr. 2004.
- Loureiro, C. F. B. Educação Ambiental, Gestão Pública, Movimentos Sociais E Formação Humana. Editora Rima. São Paulo, 2009.
- Loureiro, Carlos Frederico B; Layrargues, Philippe Pomier; Castro, Ronaldo Souza (Org.). Sociedade E Meio Ambiente: A Educação Ambiental Em Debate. São Paulo: Cortez, 2000.
- Pedrini, A. G. (Org.) Metodologias Em Educação Ambiental. Petrópolis: Vozes, 2007, 340 P.
- Reigota, Marcos. O Que É Educação Ambiental. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Sato, M. Apaixonadamente Pesquisadora Em Educação Ambiental. Educação:teoria E Prática – Vol. 9, N. 16, Jan.-Jun. 2001.
- Saviani, D. A Nova Lei Da Educação - Ldb: Trajetórias, Limites E Perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.
- Souza, J.v.a. De. Educação, Modernidade, Modernização E Modernismo: Crenças E Descrenças No Mundo Moderno. Educação & Sociedade, Campinas, N. 57, Cedes. 1996.

# La articulación del Estado y las organizaciones comunitarias en pos de la inclusión social. Desarrollo de intervenciones artísticas en contextos de extrema vulnerabilidad

Silvana Garello, Elena Hourquiebie y Valmir Viera

---

Como citar:

Garello, Silvana; Hourquiebie, Elena; Viera, Valmir (2014) La articulación del Estado y las organizaciones comunitarias en pos de la inclusión social. Desarrollo de intervenciones artísticas en contextos de extrema vulnerabilidad. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

Queremos compartir en este congreso una experiencia de intervención comunitaria a partir de la implementación de talleres artísticos itinerantes dirigidos a recomponer el tejido social de una franja etaria en situación de vulnerabilidad social.

La experiencia mencionada, fue llevada adelante por Conviven, ONG (Asociación Civil) en gestión asociada al Estado Municipal de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mostrando las implicancias de un proyecto de intervención mixto entre la esfera estatal y la sociedad civil, ejecutado durante 2012-13. Estos talleres despertaron un particular interés por la dinámica implementada, así como por atender a las escasas posibilidades de acceso, dentro del barrio, a este tipo de propuestas.

Resulta de interés analizar estas acciones, dado que la gestión local de la política social se constituye a partir de las necesidades de los sujetos y exige la corresponsabilidad de las distintas instancias estatales y de las organizaciones de la sociedad civil. No obstante podemos advertir una relación de fuerzas muchas veces antagónica, entre las políticas culturales del Estado y aquellas nacidas en el seno de la sociedad, que en forma más espontánea u organizada, autónoma o dependiente, creativa o reproductiva, se manifiesta, para ser en algunos casos ignorada, enajenada o favorecida desde el mismo Estado, según determinados intereses.

**Palabras clave:** adolescentes, expresiones artísticas, inclusión social, articulación territorial, ONG

## ¿Quién es Conviven?

Conviven es una organización social sin fines de lucro, fundada en el año 1994, que opera en la Villa 15 y en el Núcleo Habitacional Transitorio (NHT) del Barrio General Belgrano, y, que desde el año 2012 ha comenzado a insertarse en el Bº Carlos Mugica (Ex Villa 31 de Retiro), así como en Río Cuarto, provincia de Córdoba.

Nuestro trabajo está orientado a promover y favorecer el desarrollo socio comunitario integral de niños/as, adolescentes, jóvenes y sus familias, en comunidades vulnerables, a través de la creación de espacios para la realización de actividades educativas y de formación profesional partiendo de pequeños grupos y previendo un positivo impacto en lo comunitario.

Posee un fuerte anclaje en la estimulación de las diversas manifestaciones del arte, como un modo inalienable de expresión y a través de éste consolidar un trabajo en red, favoreciendo la participación activa de los diversos actores e instituciones sociales.

Desde nuestra perspectiva, el compromiso social-comunitario encarna en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde dice:

Toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural de la comunidad, a disfrutar de las artes y a participar y beneficiarse del progreso científico. (Art. 27.1)

Esta premisa nos motiva para trabajar en un contexto, cuyas características principales son la vulnerabilidad de la población destinataria, en aquellos aspectos que, relacionados con la pobreza estructural repercuten en el déficit de oportunidades.

trabaja desde Conviven, para generar condiciones propicias dentro de las dinámicas institucionales que favorezcan reales y concretos procesos de participación: aquellos que inciden en la vida colectiva de los sujetos, como constructores de su propia realidad, históricamente producida.

Esto nos llevó a plantear un proyecto que apueste a generar espacios, no solo físicos, sino también de contención y escucha, y a conseguirlo a través del desarrollo de las disciplinas artísticas. Entendemos que los talleres artísticos dan lugar a procesos formativos y creativos, que contribuyen al fortalecimiento de la personalidad y al mejoramiento de la autoestima, y que a su vez, favorece una mejor preparación del individuo para la toma de decisiones, repercutiendo en una mayor capacidad de integración social.

### ¿Qué es TAI 31?

En esta exposición presentamos el proyecto: “**TAI 31**” implementado en el Bº Carlos Mugica, ex Villa 31 de Retiro, C.A.B.A. Se trató de un proyecto piloto que se realizó en gestión asociada con la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social del Gobierno de la C.A.B.A. y se denominó, tomando las siglas de **Talleres Artísticos Itinerantes** dentro de la villa **31: TAI 31**.

Inicialmente se plantearon cinco talleres de CIRCO – ARTES PLASTICAS – RADIO – FOTOGRAFIA – DANZA, que se irían moviendo según los días de la semana, por los diferentes sectores, en los espacios que el mismo barrio ofrecía.

Los objetivos de proyecto tuvieron tres horizontes:

*El de las prácticas:* Analizar experiencias de gestión cultural relacionadas con un arte inclusivo, librado de la carga elitista, en distintos territorios y/o contextos, a fin de visualizar el desarrollo de los procesos artísticos autónomos.

*El de los actores:* Forjar experiencias de aprendizaje basadas en la formación artística de los niños, que apuesten al desarrollo de la creatividad, el trabajo cooperativo y una participación comprometida como verdaderos protagonistas de un proceso de aprendizaje integral.

*El de los resultados:* Difundir los resultados de los aprendizaje sociales logrados a través del arte, promoviendo el dialogo, el cuestionamiento y el acercamiento de realidades sociales aún demasiado alejadas.

Hubo un relevamiento previo, a cargo de los autores de esta ponencia, de casi tres meses de duración, para detectar recursos humanos y edificios para la ejecución del proyecto, así como expectativas de los posibles destinatarios, ya que la elaboración inicial del proyecto se realizó dando respuesta a la convocatoria de proyectos que realizó en Gobierno de la Ciudad, sin contacto previo con la realidad.

En esta primera aproximación al campo de trabajo, fuimos introducidos por los referentes barriales de la SECHI, quienes nos presentaron a los Delegados y Consejeros de los distintos sectores, a los que se les fue presentando el proyecto, a la vez que intercambiábamos opiniones sobre la viabilidad y factibilidad de la implementación.

Este diagnóstico situacional comunitario ofreció también la posibilidad de dar a conocer nuestra propuesta y de ser conocidos como institución dentro del barrio. El acercamiento a referentes barriales fortaleció de alguna manera la idea original del proyecto: generar espacios artísticos de inclusión para adolescentes que transitaran su vida cotidiana por fuera de las instituciones tradicionales: las educativas, las recreativas o las laborales. La propuesta corporiza en sí una necesidad manifiesta del barrio en torno a este grupo poblacional específico.

Es decir, la instancia diagnóstica se apoya en las recorridas barriales, las entrevistas con referentes comunitarios y las reuniones realizadas con adolescentes a quienes la propuesta los motivó y pudieron contraproponer según sus intereses. De estas primeras apreciaciones surge que Circo no era un taller que la población adolescente pudiera apropiarse y para cambiarlo proponen talleres de Música. La propuesta fue reconsiderada y los talleres de Música que se ofrecieron en esta primera instancia fueron de percusión y de guitarra.

Los demás talleres mantuvieron el perfil artístico aunque también con algunas modificaciones, por ejemplo del taller de artes plásticas se desprenden tres talleres: historieta, caricatura y grafiti.

Consideramos de suma relevancia este momento inicial del proyecto ya que estableció comunitariamente la idea

de los talleres de arte itinerantes, y el acercamiento a la población favoreció el desarrollo posterior de los mismos, ya que no hay que olvidar dos cuestiones importantes: no teníamos ninguna inserción barrial y pretendíamos desarrollar 25 talleres semanales en diferentes disciplinas artísticas.

Teníamos como premisas que:

Las clases serían gratuitas. Se proveería de todos los materiales. Los alumnos no necesitarían becas.

Los niños/adolescentes o jóvenes asistentes no estarían inducidos por un estímulo monetario, sino que sería el deseo de aprender y compartir el elemento motivador - sostén de la actividad, y la conformidad con la propuesta garantizaría la continuidad.

Asimismo, íbamos detectando posibles docentes talleristas (los que eran entrevistados individualmente), organizaciones e instituciones que tuvieran trabajo en el barrio para no superponer propuestas y tender puentes locales, con sedes de asociaciones y casas de familia que pudieran funcionar como espacios para el dictado de las clases.

Teníamos como ideario *que los profesores contratados para el dictado de los talleres, fueran del barrio con título habilitante y/o acreditada experiencia.*

También orientábamos la búsqueda hacia personas con perfil de operador barrial, que tuvieran domicilio en la comunidad. Cumplirían las funciones de asistir al docente en las clases, apoyar a los alumnos; ser nexo articulador entre las necesidades y expectativas de los niños y jóvenes asistentes, la propuesta pedagógica, las familias, el docente y la coordinación; acompañar en las salidas educativas y de sistematizar la información administrativa en relación al funcionamiento del espacio del taller.

Se conformó así, un equipo de trabajo que llegó a sostener 25 talleres de arte, los cinco días de la semana en los distintos sectores de la villa. Cabe mencionar que estamos hablando de un barrio, en el que sus poblaciones fueron radicándose por etapas, y las mismas han generado algunos conflictos que se visualizan por cierta fragmentación y hostigamiento entre ellos. Inicialmente el barrio contaba con cuatro sectores, que inauguran los asentamientos y que posteriormente, se suma un extenso núcleo poblacional, en principio transitorio que compone la geografía actual. Son cinco los sectores que se suman, con diferentes tiempos de vida dentro del barrio y un sexto recientemente legalizado.<sup>23</sup>

Al recorrer cada sector del barrio, fuimos privilegiando aquellos en los cuales las propuestas de acceso cultural fueran escasas o nulas. No hubo itinerancia, como inicialmente el proyecto planteaba ya que cada sector se fue identificando con ciertas propuestas y apropiándose del recurso por tres y cuatro meses. El proyecto tuvo la suficiente flexibilidad para adecuarse al contexto e ir reacomodándose a las demandas y posibilidades, sin perder los objetivos.

En un recuento global podemos señalar que transitamos por once lugares cedidos por los mismos referentes comunitarios. Los cuatro operadores barriales que circulaban entre los espacios previstos y cuatro de los docentes, que dictaron 9 (de los 25) talleres, eran del barrio. Podemos destacar entonces que, más allá de los resultados esperados en relación a la población destinataria –que se analizará en el siguiente ítem–, tuvo un “plus” que fue el de poner en valor los recursos humanos y artísticos que el mismo barrio poseía, ya que :

*El 45% del total del recurso humano invertido, o sea, el 100% de los operadores y el 50 % de los docentes que requirió el desarrollo del proyecto ocupó a personas del barrio.*

### **¿Por qué la inclusión a través del arte?**

Pensamos a la cultura como la puesta en acto de la vida cotidiana, y en la posibilidad de potenciar sus rasgos identitarios a través del estímulo que produce el intercambio comunitario y dialógico, incluyendo apoyos técnicos y profesionales de distintos campos.

Son muchas y de muy diversos sesgos las instituciones y organizaciones que llevan adelante propuestas de ca-

<sup>23</sup> En la última semana de noviembre ppdose registra la “Toma de la calle 15”, al fondo de la 31, hacia estación Saldías, entre ambas vías del ferrocarril. Son 142 familias, aun no visualizadas por el Estado (Nacional, Provincial ni el Gobierno de la Ciudad)

rácter estético, con las que los sujetos en su vida comunitaria se fortalecen, co-construyendo una pertenencia grupal a través de aprendizajes significativos.

Observamos en los distintos territorios la construcción de nuevas formas de vinculación social a través del arte. Nos interesa particularmente fortalecer el papel de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas públicas para la infancia y su relación con otras instancias estatales y/o privadas con las que operativamente debieran consensuar, más que disputar. Idea en la que profundizaremos en el siguiente apartado.

La inclusión de actividades artísticas dentro de la oferta posible de acciones comunitarias se abre en función de que el Estado, y aún las ONG, que inicialmente han tenido una fuerte presencia en relación a la cobertura de necesidades básicas, apuntan actualmente a promover el desarrollo integral de las personas, en la búsqueda de una inclusión social favorecedora. En este sentido, partimos de considerar que el poder de convocatoria que tiene el arte como lenguaje universal abre canales de expresión y participación para niños/as y jóvenes, que era el grupo al que inicialmente apuntábamos.

En los talleres propuestos apuntamos a la incorporación de un particular lenguaje como forma de vinculación, de expresión y de comunicación. Es también una fuente de identificación con la comunidad, de reconocimiento intra e intergrupar y constituye una posibilidad de volver a escribir el mundo, buscando en el entorno natural y cultural la organización temporal del sonido, los estilos, los ritmos. La utilización en forma creativa, personal y grupal de los instrumentos, del código musical y corporal, se constituyó en un facilitador de la integración social. Hacer música y danza con otros y para otros permitió integrar los contextos histórico-sociales y familiares de procedencia haciendo visible la riqueza popular del folklore latino americano.

Es sabido que el desarrollo artístico constituye un proceso complejo, y que en situaciones de vulnerabilidad social - como es el contexto del Barrio Carlos Mugica, Ex Villa 31 -, éstas áreas de la formación integral suelen ser postergadas. Seguramente, algunas perspectivas entienden que no hacen a la satisfacción de las necesidades básicas; otras, que son un "lujo" accesible a niños de otros sectores, con disponibilidad de recursos económicos para acceder a diversidad de propuestas. Muchas veces, hasta los proyectos educativos lo plantean como "reparador", como estrategia complementaria y hasta compensadora de la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, desde nuestra óptica, son actividades fundamentalmente integradoras, tanto desde lo individual, ya que los actores a través del arte reúnen diversos elementos de su experiencia para resignificar el todo, como desde lo social, porque a través de ellas se manifiestan y descubren las mutuas posibilidades que resultarán inclusivas en los grupos heterogéneos que deseen actuar. De allí que en el proceso de seleccionar actividades, apostamos fuertemente a la interacción social, fortaleciendo la dinámica del trabajo en talleres para favorecer la generación de nuevos códigos, el desarrollo creativo, el intercambio solidario, una identidad recreada.

Consideramos también que hay un potencial transformador en el ejercicio de prácticas grupales, coordinadas, sistematizadas, que apuntan a objetivos específicos como favorecer los hábitos sociales de convivencia adecuados, controlar las conductas egoístas y las reacciones impulsivas o violentas, practicar la comprensión, la tolerancia, el respeto y la valoración del otro, todo lo cual puede ser trabajado (y es conveniente que así sea) desde edades tempranas.

La experiencia de trabajo en el territorio nos ha permitido observar que a través del arte puede propenderse a la instalación de formas de vinculación social no violentas y que estas mismas mantienen su carácter inclusivo basado en un criterio de trabajo colectivo y solidario. Se han desarrollado siguiendo diferentes formatos plásticos-visuales (dibujo, pintura, escultura, grafitis, murales), música, danza, fotografía y radio, a través de las cuales, son los niños, niñas y adolescentes, quienes recrearon sus modos de ver, de concebir, de vivir y compartir el mundo que desean y el que los rodea.

Fue objetivo del proyecto también, la difusión de los resultados de la creación colectiva, en donde el lenguaje artístico convocara el encuentro con los otros. Con la propuesta de mostrar y difundir las producciones artísticas consideramos que estamos favoreciendo, en primer lugar, otra representación social de quienes viven en espacios vulnerables, no construida sobre estereotipos sociales, sino apoyada en otros puntos de vista que priorizan las capacidades de todo ser humano, como así también la necesidad de estímulos tempranos, variados y alternativos; y, en segundo lugar, encarnamos la responsabilidad política-social de implementar formas superadoras de la marginalidad y de la exclusión.

## Conclusiones

En relación a la experiencia de implementación de los talleres artísticos itinerantes en el barrio Carlos Mugica, podemos mencionar algunos aspectos relevantes en el proceso y que despertaron un particular interés, por:

Atender a las escasas posibilidades de acceso dentro del barrio, a este tipo de propuestas, con una dinámica grupal flexible.

Visualizar y visibilizar que todas y cada una de las personas, más allá de su condición étnica o su situación socio-cultural posee talentos, aptitudes, entendimiento y habilidades para algo, y que estas condiciones, pueden ser más o menos desarrolladas en función de los estímulos recibidos.

Posibilitar la superación de ciertos estigmas, trascendiendo las expectativas propias y ajenas

Dar concretas posibilidades de una participación social y activa

Si entendemos estos procesos desde la noción de participación en tanto modificación concreta de la vida cotidiana a partir de las decisiones tomadas al respecto, es necesario comprender también el entrecruzamiento de otras dimensiones que operan en esta construcción: dimensión histórica, dimensión socio-cultural y la dimensión institucional. Tres dimensiones que desde TAI 31 son analizadas y revalorizadas dado que deben aportar a recrear nuevas dinámicas, nuevos actores y nuevas experiencias, en comunidades en las cuales hay escasas estrategias que apuntalen el desarrollo cultural, pero que se harán visibles al intentar superar desde el arte estos condicionamientos.

Aquí merece una especial atención la correlación integración-participación, dado que se parte de una situación concreta que presenta este barrio: una sectorización importante, con demarcaciones y delimitaciones que en variadas circunstancias operan desde la fragmentación y la obturación. Evaluamos que se fue logrando, desde el lado objetivo, la apropiación del espacio físico sosteniendo la participación activa en el desarrollo del taller, y desde el lado subjetivo, se fue construyendo en sintonía con otros, una red de relaciones sociales que en su expresión concreta, sintetizó de alguna manera el forjamiento de prácticas y experiencias transformadoras de esa realidad naturalizada.

Adherimos a una visión que recupera y trasciende la concepción del arte como un espacio para la libre expresión o para el desarrollo de técnicas que ponen en juego habilidades motoras, centrándonos en la concepción del arte como conocimiento, como comunicación, que requiere el desarrollo de procedimientos vinculados tanto a la producción como a la reflexión, desde los cuales aproximarse a las diferentes manifestaciones artísticas y estéticas del contexto cultural. Por ello, la producción y circulación de los bienes culturales así producidos, tiene una función histórica, que podrá visualizarse para reconocer el mensaje que los distintos grupos, sectores y contextos, emiten "hoy".

Con respecto a las posibles articulaciones territoriales entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado, observamos en primera instancia, un despliegue de recursos estatales dirigidos a la niñez, pero que aún no logran ser intervenciones asociadas con el acceso a los derechos humanos y al desarrollo pleno de las capacidades y potencialidades, sino más bien una persistencia del estado clientelar en tanto utiliza y distribuye sus recursos de acuerdo a consensos políticos con alto impacto barrial.

Analizar estas acciones, resulta interesante, en tanto vemos que la gestión local de la política social se fue adecuando, en este caso particular analizado, a partir de la inserción barrial que logra la ONG y no por el diagnóstico comunitario brindado por la secretaría estatal. Hay en la actividad social una corresponsabilidad de las distintas instancias estatales y de las organizaciones de la sociedad civil.

Observamos en distintos contextos una relación de fuerzas entre las políticas culturales surgidas y aplicadas desde el Estado y aquellas nacidas del seno de la sociedad, en forma más espontánea u organizada, autónoma o dependiente, creativa o reproductiva, y que se caracteriza por el establecimiento de senderos paralelos que se cruzan tangencialmente, para ser en algunos casos ignorados, enajenados o favorecidos, según interese.

En el caso de TAI-31, pese a las apreciaciones positivas mencionadas en el recorrido de esta ponencia - muchas de ellas compartidas con los equipos evaluadores del Estado-, no fue renovado el convenio con CONVIVEN para

continuar con la experiencia.

Las argumentaciones en este sentido son en principio económicas, pero luego se dejan traslucir otras que advierten un posicionamiento estatal en el que el desarrollo de políticas de inclusión aparece más relacionado con una idea de control social de la población. Es por ello que la continuidad de los proyectos culturales va de la mano de la coyuntura política y de la cercanía o lejanía política que las ONG'S mantengan con los organismos estatales. Los proyectos de intervención a término, es decir con temporalidad acotada, de acuerdo a la ejecución presupuestaria realizada, mantienen una lógica neoliberal que focaliza en la dimensión económica como variable de ajuste.

En general los proyectos sociales de estas dimensiones, en Argentina, no han logrado revertir esta situación. Se presentan como proyectos puntuales, que proponen e implementan las ONG'S con recursos estatales, esto es lo que desde el Estado se denomina gestión asociada, cuando si somos precisos con los términos, sería una tercerización de servicios.

Ahora bien, podemos preguntarnos: ¿Por qué entonces desde las organizaciones comunitarias se siguen sosteniendo estos procesos de articulación?

Observamos, en primera instancia, que el objetivo siempre tiene contenido social, la intervención se encuentra demarcada por los aportes o la contribución a la vida cotidiana de las personas con quienes desarrollamos la experiencia.

En segundo lugar: ¿Por qué el despliegue de los dispositivos estatales en el territorio en el que se realizó el proyecto, se da de manera extensiva, tratando de llegar a los distintos sectores a partir del contacto sistemático con los representantes elegidos por ellos (consejeros y delegados)? Aquí observamos entonces que, actúa por sistema de representación, dejando vacancias importantes en el devenir cotidiano de la comunidad. Vacancias que son retomadas por las mismas organizaciones comunitarias o como en nuestro caso, a través de organizaciones de la sociedad civil que no pertenecen al barrio, pero que aúna esfuerzos con las organizaciones locales en pos de llevar adelante estrategias de integración social, que tomen como punto de partida la singularidad y las demandas concretas.

Por último, cabe mencionar que encontramos en el barrio, actividades propuestas desde la secretaría perteneciente al Estado, la replicación de algunas de las experiencias recreadas por Conviven, como el caso del taller de Grafiti que ahora desarrollan como actividad mural; la intención de contratar a profesores y operadores que formaron parte del proyecto piloto, así como aprovechar para sus propias actividades, espacios que fueron identificados y utilizados en el Proyecto TAI 31. Todo ello nos permite inferir que **la articulación del Estado con las ONG le resulta ampliamente favorable como estrategia de inclusión social**, ya que releva y acerca recursos que por el tipo de inserción comunitaria que el Estado tiene en las comunidades vulnerables, le serían inaccesibles.

### Referencias Bibliográficas

- Cravino, M C (2009) *Vivir en la villa: relatos, trayectorias y estrategias habitacionales*. Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.
- Dabas, Elina (1998) *Redes sociales, familias y escuela*. Paidós: Buenos Aires.
- Kimlicka, W (1996) *Ciudadanía multicultural*. Paidós: Barcelona
- Nuñez, Rodolfo, (2008) *Redes Comunitarias. Afluencias teórico metodológicas y crónicas de la intervención profesional*. Espacio: Buenos Aires.
- Pautassi, Gamallo, (dir) (2012) *¿Mas derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Biblos: Buenos Aires.
- Roigé, Mariana (2010). *Niñez, marginalidad y políticas públicas. Análisis de un dispositivo estatal*. Buenos Aires. Libros de la Araucaria: Buenos Aires.

# Percepciones y Creencias de las educadoras de párvulos y personal técnico del aula sobre los niños y las niñas hijos/as de inmigrantes

Jocelyn Lagos, Melissa Burgos, Marcela Romero, Andrea Barrera y Bárbara Herrera

---

Como citar:

Lagos Jocelyn; Burgos. Melissa; Romero, Marcela; Barrera, Andrea; Herrera, Bárbara (2014) Percepciones y Creencias de las educadoras de párvulos y personal técnico del aula sobre los niños y las niñas hijos/as de inmigrantes. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

La presente investigación, aborda el problema de investigación sobre las concepciones que subyacen tanto en la práctica pedagógica como en los discursos de las educadoras de párvulos y del personal técnico, que al contrastar ambas se pueden develar las percepciones y creencias más arraigadas en el personal sobre este grupo de niños y niñas. El origen de este problema, surge a raíz de los flujos migratorios que han aumentado desde el año 1990 alcanzando los 111 millones y el 2002 la cifra fue de 175 millones (Hevia, 2009, p.17), lo que ha generado un nuevo escenario educativo, en donde el personal educativo no se encuentra preparado para responder a las nuevas necesidades y educar por y para la diversidad.

Respecto a los resultados anteriores se puede señalar que las prácticas pedagógicas van directamente relacionadas con las creencias que el personal posee de los hijos/as de inmigrantes, que se ven influidas por estereotipos, prejuicios o percepciones. Dichas prácticas se caracterizan por utilizar estrategias para abarcar la diversidad desde las diferencias, énfasis en los aspectos físicos, invisibilización e hipervisibilización. Lo que hace reflexionar sobre la importancia de la formación de educadoras de párvulos y técnicos sobre la inclusión a la diversidad.

**Palabras clave:** inclusión, interculturalidad, diversidad, hipervisibilización, invisibilización

Las migraciones son tan antiguas como la humanidad, por lo mismo es que a lo largo de la historia las personas han hallado la necesidad de trasladarse de un lugar a otro, por diferentes motivos, ya sea por el alimento, por el clima o por motivos de fuerza mayor, como lo que ocurría en la antigüedad con los pueblos nómades, los cuales para lograr obtener el sustento, debían desplazarse, y así poder buscar nuevas tierras aptas para la construcción y el cultivo, y de esta manera mejorar sus condiciones de vida. Esto no ha cambiado en la actualidad, ya que las personas alrededor de todo el mundo migran y por diversos motivos, pero la razón que más prevalece es encontrar mejores posibilidades en cuanto a calidad de vida.

Los países receptores de inmigrantes, por lo general tienen altos ingresos económicos, a la inversa de los de origen de donde migran las personas, esto se ha mantenido a lo largo de la historia, ya que lo que se persigue es dar un giro al estilo y calidad de vida.

En la actualidad el organismo intergubernamental encargado de elaborar voluntad jurídica entre Estados a través de tratados o actos unilaterales es la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, la cual da cuenta que aproximadamente el 3,1% de la población mundial está compuesta por migrantes, esto se traduciría a 214 millones de migrantes a nivel mundial.

La inmigración ha traído repercusiones en cada una de las naciones y en el mundo; Los Estados se han visto en la necesidad de elaborar e implementar leyes, políticas, programas, entre otros, para favorecer la inclusión de las personas, las cuales son discriminadas, engañadas, mal remuneradas y poco respetadas, debido a las sociedades en las que impera la mono culturalidad (Organización internacional del trabajo, 2011). Por tal razón, es deber de cada Estado, nación o país, generar nuevas oportunidades de vida para las personas migrantes, ya que este proceso global va transformando a las sociedades.

Los flujos migratorios han aumentado desde el año 1990, debido a que en el año 1965 hubo 77 millones de migrantes, en 1990 estos alcanzaron los 111 millones y para el 2002 la cifra fue de 175 millones (Hevia, 2009, p.17), lo que ha generado un nuevo escenario educativo, en donde los docentes y/o personal educativo no se encuentran preparados para responder a las nuevas necesidades que se requieren para educar por y para la diversidad.

En los últimos años, Chile ha experimentado un flujo constante y creciente de inmigrantes. De acuerdo al Censo del 2012 hay 339.536 inmigrantes residentes en Chile, los cuales mayoritariamente son personas provenientes de Perú (30,52%), Argentina (16,79%), Colombia (8,07%) y Bolivia (7,41%). Cabe señalar que estos datos aún no han sido confirmados por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas).

Entre las principales motivaciones que impulsan a las personas a emigrar de su país de origen encontramos; “La búsqueda de condiciones de trabajo mejores o más dignas, la búsqueda de lugares seguros donde los individuos no se vean perseguidos por su religión, ideas políticas, etc., la afinidad histórica entre el país de acogida y el de origen, y la fascinación que ejerce la vida occidental ante la vida de países menos desarrollados” (Hevia, 2009, p.22). Frente a la realidad mencionada, se hace necesario generar cambios en diferentes ámbitos, que permitan la plena inclusión de las personas inmigrantes.

El Estado chileno tiene el desafío de favorecer la inclusión de las familias inmigrantes y la principal vía para responder a esto es la educación.

La escuela es el primer medio donde se da una real integración dentro de la sociedad. Es este medio, además, donde los hijos e hijas de inmigrantes tienen su primer contacto con la sociedad receptora, en este caso, la chilena. Por lo mismo, resultará clave para la integración plena de los inmigrantes una educación para la ciudadanía, enfocada en valores, habilidades y conocimientos para la socialización cívica y política, y que promueva el desarrollo de sociedades culturalmente pluralistas y democráticas. (Alarcón, 2010, p.7)

En relación a la educación, que tiene como objetivo entregar una educación de calidad a todos los niños/as, el Estado de Chile ya sea en la constitución, la LGE y los distintos acuerdos y convenciones que ha ratificado, reconoce en la educación un derecho de todas las personas sin distinción alguna, este aún no se refleja en la práctica en relación a los residentes extranjeros, debido a la inexistencia de programas específicos para la inclusión de personas de otras nacionalidades al sistema educativo. Chile ha tenido las intenciones de abordar la inclusión a través de programas y políticas que aseguren el acceso a la educación de los niños y niñas inmigrantes, como por ejemplo el tema multicultural, el cual es tratado indirectamente desde el programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). A pesar de elementos potenciales para ello, como los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) del Ministerio de Educación, que establecen marcos y principios éticos en consonancia con la normativa internacional, impera todavía en los contenidos de programas educativos públicos la enseñanza de valores y concepciones generados hace casi cien años, basados en la homogeneización y el no reconocimiento de la diversidad, especialmente en una mirada de la historia que exalta lo “nacional”, obviando o aun menoscabando, los valores y nacionalidad de muchos de sus alumnos/as inmigrantes y sus familias, por lo que se necesita concentrar los esfuerzos en poder dar respuesta a la llegada de extranjeros a nuestro sistema educativo, el cual debe cambiar para incluirlos de forma eficaz y pertinente.

Dentro del sistema educativo chileno, es posible encontrar leyes de las cuales se podrían desprender algunos lineamientos que favorecen la inclusión de los inmigrantes, es así como en la ley general de educación (LGE) en su artículo N°3, inciso 1º, señala que “el sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la constitución, así como en los tratados ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Ley General de Educación, 2005, p.4). Esta se inspira en principios rectores, de los cuales destacamos los siguientes:

- a) Universalidad y educación permanente: La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- b) Equidad del sistema educativo: El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con mayor atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.
- c) Diversidad: El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por este.
- d) Integración: El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
- e) Interculturalidad: El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

A partir de la LGE, se definen los parámetros que rigen la educación chilena. En relación a los principios destacados en esta ley, es que se comprende una educación para todos y todas sin excepciones de ningún tipo, tanto para las personas chilenas como de otras nacionalidades, donde la diversidad se considera una riqueza, que debe ser respetada y valorada.

Respecto a lo anterior, consideramos que el desafío para los/as educadores/as y personal que trabaja con la primera infancia es incluir a niños y niñas hijos/as de inmigrantes de una manera que se valide la diferencia al interior de la escuela, ya que el sujeto de la política pública no es el inmigrante en su condición de no nacional, sino que es el inmigrante en tanto portador de una cultura diferente. Para lograr esto es fundamental que las/os educadoras/es se concienticen sobre las propias concepciones y prejuicios sobre la diferencia, para poder cuestionar y transformarlos para responder a los desafíos que plantea una educación inclusiva. No obstante, lo que suele ocurrir es que se considera que *“La mejor pedagogía es tratar a todos por igual, y hace valer un currículum homogéneo para todos/as los que llegan a la escuela, olvidándose que, la peor desigualdad es tratar igual a seres desiguales”* (Balaguer y Salinas, 1996, p.76). Esta forma de asumir la pedagogía genera un escenario difícil si no hay lugar para la diferencia, generando conflictos entre los que se insertan dentro del discurso dominante y quienes, por motivos de raza, etnia, clase social o nacionalidad, expresan sus identidades dentro de grupos subordinados (Alvitez, 2010).

La educación intercultural se torna, entonces, fundamental para la construcción de una sociedad democrática, tolerante y pluralista, con personas como ciudadanos/as del mundo, capaces de convivir y trabajar en una misma sociedad, valorando y respetando la diversidad. Como actor fundamental dentro de esto, se encuentra la escuela, la cual juega para niños y niñas inmigrantes un papel fundamental en su proceso de inserción en la sociedad receptora, se convierte en la primera *“institución intermediaria para las familias en su relación con el estado de acogida, junto con el sistema de salud”* (Jurado, 2005, p. 110).

La UNESCO el 2005, en su *Políticas Educativas de Atención a la Diversidad Cultural*, plantea que los inmigrantes se enfrentan a estereotipos entendidos como creencias e ideas, negativas o positivas, hacia ciertas personas pertenecientes a un grupo determinado, y prejuicios que son entendidos como las cargas emocionales que se le atribuyen a los estereotipos existentes hacia determinadas comunidades, y ponen a prueba lo que ellos mismos creen sobre el lugar de llegada.

En el caso de los estereotipos, estos operan en forma cognitiva, y los prejuicios de forma afectiva. Los primeros, inicialmente pueden cumplir la función de ayudar a categorizar el universo, defender las propias visiones y explicar o justificar lo que sucede en el mundo que nos rodea, pero en un segundo momento esta herramienta se puede convertir en la base de creencias erróneas y no fundamentadas sobre el otro, las cuales luego pueden ser muy complicadas de transformar, una vez que se les ha agregado la carga emocional que conlleva su transformación en prejuicios.

Los niños y las niñas inmigrantes sufren una doble discriminación, la primera, por ser extranjeros, y la segunda por ser de una nación que es considerada por sus pares como inferior a la chilena. Los estereotipos sobre los que se han construido los prejuicios y han generado las interacciones entre alumnos y alumnas se basan en categorías conocidas para la sociedad chilena y los inmigrantes: raza y posición social siguen siendo las variables claves de la discriminación y sobreviven dentro de su *“profundidad histórica”* (Hevia, 2009, p.56).

Frente a esta discriminación algunos niños y niñas inmigrantes niegan su propia identidad, buscando alguna conexión con la sociedad de acogida a través de algún familiar cercano o antepasado que sea chileno o que haya nacido en el país. Es probable que busquen mimetizarse con sus pares, generando finalmente una sensación de no-pertenencia, ni a la cultura de origen (que nunca podrá ser del todo abandonada) ni a la cultura receptora (que nunca será totalmente incorporada) con lo que se evidencia la ineficacia de adoptar este tipo de estrategia como un mecanismo eficiente de adaptación. Esto se puede relacionar con lo señalado en algunos estudios que muestran que en muchos casos los hijos e hijas de migrantes desarrollan imágenes negativas de sí mismos que resultan en bajos niveles de desempeño escolar (Vera y Quiroa, 2005) y en el desarrollo de estrategias de adaptación que a la larga no generan los resultados esperados, ya que no se logra hacer frente a los prejuicios, estereotipos y desprecio social que existen hacia ellos.

De acuerdo a todo lo anterior, el rol que debe cumplir el/la docente frente a la discriminación y los prejuicios que sufren los niños y niñas extranjeros, es primordial para favorecer la inclusión en el aula, mediante el recono-

cimiento de la diversidad, donde se les valide, reconociendo su individualidad, proporcionando una educación personalizada de acuerdo a sus necesidades educativas, para garantizar sus derechos. En el aula, es imperante que los/as docentes incorporen las creencias, pautas de comportamiento, costumbres y valores de cada niño y niña en las rutinas y dinámicas escolares.

Para responder al desafío de la interculturalidad, en el nivel educativo de Educación Parvularia, se han desarrollado algunos documentos que apuntan a las prácticas en contextos multiculturales, los cuales aportan estrategias y lineamientos de acción a nivel general.

Es así, que se puede señalar que en el caso de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), se ha elaborado un documento “Hacia la interculturalidad en los jardines infantiles” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2008) que entrega orientaciones sobre cómo se debería abordar la multiculturalidad. En él se entiende la interculturalidad como un diálogo entre culturas la cual tiene como objetivo el bien mutuo por medio del respeto y la valoración en la convivencia; enriqueciendo a los sujetos. Y por tanto, se pretende que los párvulos/as pertenecientes tanto a pueblos indígenas como hijos e hijas de inmigrantes y todos los niños y niñas que conformen una comunidad, desarrollen y potencien sus primeros vínculos afectivos, la identidad y la autoestima, la formación valórica, el lenguaje y las habilidades de pensamiento desde la educación intercultural. Para ello, se debe comprender que cada comunidad educativa es distinta a la otra y las estrategias que han de utilizarse pueden variar, por lo tanto la JUNJI solo plantea lineamientos generales a seguir.

Otro documento existente sobre el tema es “Orientaciones curriculares para una educación Parvularia Intercultural” (Junta Nacional de Jardines Infantiles, 2009). Este aporta estrategias y orientaciones para llevar a cabo la integración en el aula y en la comunidad educativa; refiriéndose a las culturas y pueblos originarios y exógenos de una manera más bien general, aportando una gran cantidad de información para la integración de niños y niñas pertenecientes a pueblos indígenas, dejando implícita las estrategias a tratar en comunidades educativas con hijos e hijas de inmigrantes.

Una educación con enfoque en el reconocimiento, debe basarse no solamente en el respeto de las identidades y en la valoración de la cultura del Otro, sino que requiere incentivar que estas mismas entren en contacto para superar estereotipos y sentencias previas, de este modo las destrezas de los/as profesores/as deben estar orientadas al desarrollo de espacios dialógicos, la búsqueda de las tensiones como instancias de aprendizaje mutuo y la orientación al trabajo interdependiente, redefiniendo así la noción de autonomía no como fin en sí misma, sino más bien como la instancia posible que permite que las expresiones culturales convivan lejos del agravio moral en todas sus expresiones, en donde el tema de la interculturalidad, sea abordado en base a que los niños y niñas comprendan el valor de cada cultura y se sientan partícipes activos de todas las experiencias realizadas.

Entonces, comprenderemos que la educación es un bien humano que posibilita que las personas se desarrollen como tales, permite que toda persona y por ende sociedades ejerzan y gocen de sus derechos de manera responsable y concienzuda; De ahí radica la importancia de que la educación que se otorgue sea de calidad, gratuita y obligatoria, es la forma en que las sociedades tienen igualdad de oportunidades al acceso a esta sin discriminaciones de ninguna índole (Blanco, 1994); es por esto que se desarrollan políticas “intersectoriales” y diversos mecanismos de coordinación interinstitucionales, que aseguran el ejercicio integral de los derechos y una vida plena, sin obstáculos o distinciones, que se evidencian en forma de exclusión y limitaciones basadas en la raza, sexo, lengua, religión, política, origen social o económico, que tendrían como resultado:

Limitar el acceso a los niveles educativos establecidos en el país, a grupos de personas, las que recibirían una educación con estándares bajos de calidad o separada del resto de la sociedad lo que genera exclusión, afectando su dignidad, ya que ese trato es incompatible con los derechos humanos, los del niño y la niña y la constitución. (Blanco, 1994, p.55)

Es de real importancia mencionar y/o aclarar las diferencias que existen entre los conceptos de integración e inclusión, ya que se tiende a entender como sinónimos, cuando tienen grandes diferencias y enfoques:

La integración es un medio para lograr una educación de mayor calidad, con especial énfasis en la integración y el desarrollo integral de los individuos, su preocupación central es la educación que reciben los individuos y no su integración, es decir, son ellos quienes deben adaptarse al sistema y no viceversa, sistema que da respuesta a necesidades específicas, teniendo un carácter homogeneizante. (Blanco, 1994)

En cuanto a la *inclusión*, podemos señalar que el término ha modificado las condiciones y formas de funcionamiento de las escuelas comunes, ampliando el enfoque educativo “individualizado y rehabilitador” de la integración a la escuela regular, modificando las prácticas educativas de dichos centros, adaptando al sistema para que estos niños y niñas aprendan de acuerdo a sus requerimientos, ya que parte de un supuesto distinto, la naturaleza de la educación, en la cual todos los niños y niñas deben aprender juntos independientemente de sus condiciones personales, sociales o culturales, modificando las estructuras en funcionamiento y propuesta pedagógica para dar respuesta a las necesidades educativas de todos y cada uno de los niños y niñas, incluidos aquellos que presentan una discapacidad.

La educación inclusiva implica una visión diferente de la educación común basada en la heterogeneidad, la atención a la diversidad es una responsabilidad de la educación común porque las diferencias son inherentes en todos los seres humanos y están presentes en cualquier proceso de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, al igual que ha ocurrido en la sociedad, las diferencias en el ámbito educativo se han obviado, lo que ha dado lugar a la creación de estructuras y propuestas educativas diferenciadas para distintos colectivos de niños y niñas con discapacidad, indígenas o extranjeros por ejemplo.

El hecho de enfatizar en la importancia de que el gobierno se haga cargo de la educación de los inmigrantes, reside en el valor fundamental que cobra la institución escolar en el respeto y valoración por la diversidad, desde sus fundamentos proclamados en el proyecto educativo, hasta en el rol que cada educador y educadora desempeña día a día al interior de su aula.

La institución escolar ha sido definida desde muy temprano como un espacio central para la socialización durante la infancia y adolescencia (Durkheim, 1961). La escuela es el lugar donde se transmite un currículo escolar y social de conocimientos y las actitudes, valores y normas de convivencia que una sociedad desea para sus miembros (Blanco, 2002). Es también un espacio de encuentro y comunicación, no solo entre los alumnos, sino también con las familias y entre estas y la institución. Por lo tanto, cuando se quiere analizar la inclusión de los migrantes en la sociedad de llegada, la escuela juega un rol central en este proceso, ya que es allí donde se aprenden los códigos, normas y modos de vida de la sociedad receptora. Y en consecuencia este aprendizaje será además transmitido a los padres y familias de los niños y niñas.

Por tanto, es labor preponderante de la educación y por ello de cada institución educativa, reconocer y abordar la diversidad, para evitar que las diferencias se conviertan en desigualdades y desventajas entre los alumnos/as, considerando que la diversidad es “...una característica intrínseca de los grupos humanos, ya que cada persona tiene un modo especial de pensar, de sentir y de actuar, independientemente de que, desde el punto de vista evolutivo, existan unos patrones cognitivos, afectivos y conductuales con ciertas semejanzas. Dicha variabilidad, ligada a diferencias en las capacidades, necesidades, intereses, ritmo de maduración, condiciones socioculturales, etc., abarca un amplio espectro de situaciones, en cuyos extremos aparecen los sujetos que más se alejan de lo habitual...” (Educantabria, 2013). Por tanto, si ser únicos es una característica propia de cada persona, no es la escuela quien debe acrecentar estas desigualdades en la búsqueda por homogeneizar a los niños y niñas, sino por el contrario, permitir y favorecer el contacto de estas diferencias de tal manera que se logre punto de encuentro, donde se reconozcan y validen dichas diferencias.

En la actualidad, al mencionar diversidad muchos piensan en aquellos que son “discapacitados”, niños y niñas de otras culturas y religiones, convirtiendo la diferencia en sinónimo de “el resto”, o de algo que le falta para llegar a ser “normal” o parte del “promedio”. Sin embargo, la diversidad en todos sus ámbitos y centralmente el que enfatizamos en esta oportunidad es la diversidad cultural, la cual se hace presente con mayor frecuencia, como lo demuestran las cifras anteriores en las escuelas chilenas, lo que nos plantea un escenario diverso, que como educadoras debemos enfrentar y abordar, educando en el respeto por las peculiaridades de cada niño y niña, promoviendo la igualdad de oportunidades, sin importar la condición social y cultural.

Respecto a los resultados de la investigación, podemos mencionar que las percepciones, creencias, prejuicios y estereotipos que tienen las educadoras de párvulos y el personal técnico sobre los niños y niñas hijos/as de inmigrantes, es que estas se encuentran influenciadas por la experiencia de vida, por los medios de comunicación y por la formación que recibieron en los establecimientos de enseñanza superior, por lo que sus opiniones y prácticas se basan en generalizaciones relacionadas con los rasgos físicos, que finalmente conducen a la discriminación, cabe mencionar que existe un sentimiento de superioridad puesto que consideran que el emigrar de países subdesarrollados; las personas poseen competencias cognitivas inferiores por lo que necesitan ser educados bajo

normas y disciplinas. Junto con ello, se asume que las personas inmigrantes deben adaptarse tanto a la sociedad como al sistema educativo, debiendo convertirse en niños y niñas receptores de información, participando cuando las adultas lo estiman convenientes y desarrollando estrategias de adaptación (mimetización, obstinación y combinación). Entre las prácticas frecuentes por parte de las adultas encontramos la invisibilización en comparación con los niños y niñas chilenos y por el contrario se produce la hipervisibilización de los niños y niñas hijos/as de inmigrantes cuando se les necesita en las experiencias de aprendizaje, utilizándolos como referentes de diferencias, lo que finalmente violenta la intimidad de dichos párvulos y lo que significa que se aborda la diversidad a partir de los elementos que nos diferencian y no de los elementos que nos unen. Es importante mencionar que existe una confusión entre los términos integración e inclusión, concibiendo a ambos como iguales, respecto a esto último se evidenció un enfoque multicultural, puesto que si bien aceptan a las culturas de origen de los niños y niñas hijos/as de inmigrantes, los utilizan a ellos y ellas como a los recursos o elementos propios de cada cultura solo para eventos, por lo que folklorizan la cultura de origen.

### **Referencias Bibliográficas**

- Freire, P. (1990). *La naturaleza política de la educación: cultura, poder y liberación*. Barcelona: Paidós.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2008). *Hacia la interculturalidad en los jardines infantiles*. Santiago de Chile: JUNJI.
- Alvites, L., y Jiménez, R. (2011). Niños y niñas migrantes, desafío pendiente. *Innovación educativa en escuela de Santiago de Chile*. Editorial Sinergies Chili, volumen n° 7, p. 121-136.
- MINEDUC, Bases curriculares de la Educación Parvularia, 2005, "Principio de Bienestar", p.17
- Junta Nacional de Jardines Infantiles. (2009). *Orientaciones curriculares para una educación parvularia intercultural*. Viña del Mar: CEIP ediciones.
- Hevia, Ma. (2009). Niños inmigrantes peruanos en la escuela chilena. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología. Memoria de Título. Santiago de Chile.
- Ortega, P. (2004). Los inmigrantes y los medios de comunicación. *Jornadas Periodismo y Comunicación*, Santiago de Chile, p. 1-6

# Niñez y Villas Urbanas en Buenos Aires

Judith Navarro

Como citar:

Navarro, Judith (2014) Niñez y Villas Urbanas en Buenos Aires. *Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas 2014*. Santiago de Chile, 14 al 17 de enero. ISBN 978-956-19-0841-3

## Resumen

En la Argentina el 92% de la población vive en zonas urbanas, en Venezuela 93%, Chile 89%, Brasil 87%, Perú 77% (UNICEF, 2012). Esta masividad urbana no siempre va asociada a mejor calidad de vida, ya que “en toda urbanización capitalista, hay procesos de segregación urbana” (Chaves, 2011).

En el Gran Buenos Aires existen alrededor de 864 villas y asentamientos (donde residen 508.144 familias), el 85,2% de éstos no cuentan con redes cloacales o de alcantarillado para eliminación de residuos y sólo el 32,4% tiene acceso al sistema de agua potable por medio de red pública. (Falcón et al, 2011), ambas problemáticas se relacionan con el Saneamiento Básico Insuficiente (SBI), responsable de las enfermedades “hídricas”.

El objetivo general de este trabajo es realizar una revisión bibliográfica en torno a la producción científica, posterior a 1990 en relación a las “villas urbanas”.

La relevancia de este trabajo es evidenciar como la producción científica incluye al niño como sujeto u objeto de derecho. Se plantea la necesidad de generar espacios que fomenten la participación democrática de los niños, con el objetivo de conocer cómo influye lo ambiental en la subjetividad de éstos, además de considerar sus opiniones en la toma de decisiones respecto a la urbanidad y ciudadanía que deseamos construir.

**Palabras clave:** niñez, villas urbanas, asentamiento, saneamiento básico insuficiente, ciudadanía.

## Introducción

En la República Argentina el 92% de la población<sup>24</sup> vive en zonas urbanas (UNICEF, 2012). Lo que no se traduce necesariamente en mejores condiciones de vida, ya que debido al fenómeno de globalización, “*en toda urbanización capitalista, hay procesos de segregación urbana*” (Chaves, 2011). En la provincia de Buenos Aires se encuentra dividida en 135 partidos y aunque a simple vista no parece fragmentada, el casco urbano fundacional se configura desde los Municipios o las estaciones de trenes, como una unidad homogénea, proyectando una comunidad. A diferencia de una “*periferia*” no planificada y excluida, que carece en muchos casos de servicios básicos para la subsistencia.

Esta “*periferia*” se ha ido configurando históricamente a partir de 1935<sup>25</sup>, debido al proceso migratorio interno en la Argentina, producido por la “*crisis del campo*”;

Sus viviendas y formas de vidas eran precarias, irrumpieron en escena denominaciones tales como “villas”, “barrios pobres”, etc. Pero quizá el nombre que ilustre más claramente esta cuestión sea el de “villa de emergencia”, es decir, la transitoriedad implícita en la definición del mismo concepto de “emergencia”. (Daroqui y Gumureman, 1999, p. 17).

Transitoriedad que puede relacionarse con la efervescencia de un modelo de integración social basado en el Estado de Bienestar, así

A cincuenta años, aproximadamente, de su surgimiento en el paisaje urbano, las villas son un espacio permanente (y en expansión) de la geografía argentina. A pesar de su crecimiento, no es mucho lo que sabemos sobre estos territorios de relegación urbana (Auyero y Swistun, 2008, p. 43).

24 37,3 millones de personas aproximadamente.

25 “La migración masiva no comenzó antes de 1935...y el proceso se intensificó mucho después de 1938, aquí el factor crucial es que entre 1935 y 1946 el total de migrante internos en el Gran Buenos Aires aumentó de unos 400.000 para todas las edades en 1935 a más de 1,5 millones en 1947” (Germani, G. citado en Daroqui, A. Gumureman, S. 1999: 17)

Esto demuestra el grado de abandono y vulnerabilidad de estos sectores sociales, siendo los niños las principales víctimas por su condición de “*incompetente básico*” (González, 2006). A esto se suma que en la mayoría de los casos están expuestos a ambientes degradados, por la falta de servicios básicos y/o a la interacción con agentes contaminantes, que interfieren en su desarrollo.

El objetivo de este trabajo es analizar como la producción de textos e investigaciones, sobre “villas”, ha incluido a los niños como “sujeto” de derecho, a través de una revisión bibliográfica, en las ciencias sociales y toxicológicas. Esta búsqueda está centrada en las elaboraciones posteriores a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), realizada por la República Argentina el 27 de septiembre de 1990.

### Una mirada desde las Ciencia Sociales

Para comenzar, realizo una revisión bibliográfica en la biblioteca de la sede de Ciencias Sociales de la UBA, ingreso en el buscador de las palabras “niñez y villas”, pero no aparece texto o tesis. Posteriormente con la categoría “villa” surgen una tesis de posgrado en políticas públicas y siete libros:

Tesis:

1. Grassi, Estela y Martínez, Clarissa (2004) *“El proceso de implementación de la política de radicación de villas en la ciudad de Buenos Aires entre 1984-2002: Un estudio de caso”*.

Libros:

2. Falcón, Mercedes y Raffo, María Laura. (2011) *“Relevamiento de villas y asentamientos del gran Buenos Aires”*. Buenos Aires. Un techo para mi país.
3. Cravino, María Cristina. (2006) *“Las villas de la ciudad: Mercado e informalidad urbana”*. Buenos Aires. Editorial: Los polvorines: Universidad Nacional del General Sarmiento.
4. Blaustein, Eduardo. (2001) *“Prohibido vivir aquí: Una historia de los planes de erradicación de las villas de la última dictadura”*. Buenos Aires. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda.
5. Lloyd-Sherlock, Peter. (1999) *“Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo: Las villas miserias de Buenos Aires”*. Buenos Aires. Editorial: Miño y Dávila.
6. Neufeld, María Rosa; Campanini, Silvana; Grassi, Estela (1996) *“Las cosas del poder: Acerca del Estado, la política y la vida”*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
7. Gravano, Ariel y Gúber, Rosana (1991) *“Barrio sí, villa también: Dos estudios de antropología urbana sobre la producción ideológica de la vida cotidiana”*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.

La tesis de maestría en políticas públicas (N°1), plantea analizar el proceso de implementación de la política de radicación de villas en CABA, durante los años 1984-2002. La autora señala que la radicación supone centralmente garantizar la permanencia de la población en los terrenos ocupados, asegurando simultáneamente el acceso a infraestructura y servicios urbanos.

Las políticas de *radicación* nacen después del fracaso que significó las violentas políticas de erradicación, implementadas durante la dictadura. El texto N° 4 narra la historia del origen y conformación de las villas del Gran Buenos Aires (GBA), junto a la lucha de diversos actores sociales que durante años soñaron con el sueño de la casa propia y digna. Describe el primer plan de erradicación que comenzó en 1956, donde se muestra la ineficiencia de la respuesta ya que para aproximadamente 34 mil personas solo se construyeron 214 viviendas, que cubrieron la necesidad de 1.284 personas, es decir, el 3,8% de la población necesitada.

El texto N°2, tiene como objetivo “determinar el universo de urbanizaciones informales (tanto villas como asentamientos) existentes a la fecha (mayo 2011) en los 30 partidos del Aglomerado del Gran Buenos Aires relevando las características socio-urbanas de las villas y los asentamientos así como su localización geográfica” (Falcón y Raffo, 2011:14). Destaca que el periodo de mayor crecimiento de las villas y asentamientos fue entre el 2001 y el 2011, con un 55,6%. En el 68,1% de éstos conviven distintos grupos migratorios provenientes del interior del

país. En materia de infraestructura urbana se destaca que el 65,4% se siguen construyendo en la actualidad nuevas viviendas, sólo un 4,9% tiene acceso a red cloacal para eliminar los residuos urbanos, el 83,4% no tiene acceso a la red de gas y el 79,9% no cuenta con el servicio de desagües.

En el libro de María Cristina Cravino (N°3), tiene como objeto de estudio a la ciudad, pensada integralmente pues incorpora los conocimientos de múltiples disciplinas como: la economía, la sociología urbana y jurídica, urbanismo y geografía entre otros. La autora señala que el desafío es reconstruir las condiciones de vida y perspectiva de los actores, así como relacionar los aspectos “objetivos” y “subjetivos”. Desnaturalizar la llamada “cultura de la pobreza” y pensar las ciudades con sus sujetos para hacerlas más democráticas y justas.

Las temáticas de ancianidad y pobreza se encuentran en el texto N°5, que tiene por objetivo describir como los estudios en esta población, se han preocupado más por discutir la naturaleza de las instituciones de previsión social que por las dificultades económicas que enfrenta la población anciana. Además se manifiesta la vulnerabilidad de esta población al no estar inserta activamente en el mercado de trabajo.

El trabajo etnográfico se encuentra en dos investigaciones de enfoque urbano. El texto N°6 tiene como objetivo analizar el papel de un conjunto de preconcepciones relativos a la vida cotidiana de los habitantes de una villa de emergencia, presentes en las prácticas de agentes y funcionarios de instituciones socio-asistenciales cuyas acciones están específicamente dirigidas a sus pobladores. Se estudian así dos ámbitos de reproducción: el Estado y las familias y su encuentro con las instituciones del estado.

Señala que el problema planteado remite a la exclusión social y la dualización de la sociedad, donde la población “villera” suele representar a los sectores sociales, que por sus condiciones de pobreza, se sitúan “en los márgenes de la legalidad, al transgredir la propiedad privada, como recurso alternativo para la satisfacción de sus necesidades de vivienda y aquellas asociadas a la misma” (Grassi, et al. 1996, p. 17-18). Incluye a los niños como datos, ya que entrega porcentajes de la población total de los 19 partidos del GBA, los menores de 19 años representa el 39,5% del total de varones y las mujeres 37,2%, según el Censo Nacional de 1991.

El texto N°7 tiene como objetivo describir y explicar el modo en que los distintos sectores sociales estereotipan a determinados grupos según su lugar de residencia. Señala que la tipificación científica del “villero”: el marginado, se instala con la teoría de la marginalidad que llegó a Argentina de la mano del sociólogo Gino Germani en la década del 50.

Según los marginalistas, la ciudad encarna el modelo de la civilización, el punto más elevado del desarrollo de la Humanidad: el estadio de Modernidad al que se había llegado a través de un incremento de la racionalidad en las pautas culturales y sociales. (Gúber et al. 1991, p.49).

Citando a Germani (1980), la autora señala que en relación a las villas, la marginalidad consiste en “la falta de participación de individuos y grupos en aquellas esferas en las que, de acuerdo con determinados criterios, les correspondería participar” (Germani, 1980). Así, los “pobladores de la villa al no participar como actores activos, estarían “al margen” de las “ventajas de la vida urbana moderna”. “Participar” es cumplir con los requisitos o “demandas del rol” de ciudadano”. (Ibíd., p. 51). La participación como contraprestación de los individuos para exigir sus derechos en una ciudad que no garantiza espacios democráticos locales, con habitantes cansados de promesas políticas, muestran un panorama desolador.

Aunque no aparece en la revisión de la biblioteca, el libro de “*Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental*” de Javier Auyero y Débora Swistun, publicado el 2008, será el N° 8, debido a que es el texto que mejor retrata la problemática de la contaminación ambiental en poblaciones urbanas<sup>26</sup>, aledañas a la industria. Describe por medio de la etnografía cubista, el sentido que le da la gente de la Villa al peligro tóxico al cual están expuestos, debido a que se encuentran ubicados al lado del polo petroquímico en el partido de Avellaneda, por lo tanto, el suelo, el aire y los recursos hídricos de la villa, se encuentran altamente contaminado con plomo, cromo y benceno.

En esta investigación se incluye a niños de la Escuela General Básica N° 67, participan 13 estudiantes (dispuestos en 5 grupos de dos y 1 de tres), que deben sacar fotografías de lo que “más” y “menos” les gusta del barrio, enfatizando que el objetivo es conocer su opinión.

---

26 “La población [de Villa Inflamable] sujeta a estas condiciones se estimaba en 2006 en unas 5.000 personas, incluyendo 1.600 niños (hasta 18 años), residiendo en viviendas precarias sobre tierras fiscales” (DPN, 2009: 26)

(L) La coincidencia entre los grupos fue esclarecedora: a ellos les gustaban las personas (la mayoría de las fotografías clasificadas como buenas son las que retratan a amigos o familiares; no fueron incluidas aquí para resguardar su anonimato) e instituciones (fotografías de la parroquia, la escuela, la unidad sanitaria) [...] Entre las cosas que les desagradan captaron: la dispersión de basura y residuos, las aguas sucias y estancadas, las chimeneas con humo y el edificio de la compañía más importante del polo petroquímico (Shell-Capsa) [...] Ellos aborrecen la contaminación del agua, el suelo y el aire y resaltan que esta polución es la única razón por la que considerarían dejar el barrio. (Auyero y Swistun, 2008, p. 55)

Los autores señalan que el “sufrimiento ambiental” y la dominación social presentes, se constituyen debido a la interpretación de la información sobre la polución industrial, es decir, la ignorancia se reproduce y el riesgo se normaliza debido a la confusión, los errores y la negación respecto a la toxicidad circundante, podría decirse que hay una “habitación” a la contaminación debido a la nula acción colectiva de los vecinos contra la amenaza tóxica.

En resumen, de la producción científica relacionada a las villas, elaborada después de 1990 se pueden clasificar según la forma de incorporar al niño (Ver tabla N°1).

Tabla N°1: Clasificación de textos según forma de incorporar al niño

Incorpora al niño	Publicaciones	Porcentaje
sujeto de derecho	1	12,5 %
objeto de derecho	1	12,5 %
no lo incluye	5	75,0 %
Total	8	100 %

Base electrónica Scielo.

Siguiendo con la revisión bibliográfica, al entrar en el buscador con acceso abierto de la biblioteca electrónica Scientific Electronic Library Online (Scielo) (<http://www.scielo.org.ar>), que conforma la red iberoamericana de colecciones de revistas científicas en texto completo, el buscador está dividido en revistas y artículos.

Al ingresar las palabras “niñez y villas urbanas” a la sección de revistas, no aparecen publicaciones, lo mismo ocurre con las palabras villas, villas urbanas o villas de emergencia. En la base de datos de los artículos, tampoco se encuentran textos relacionados a “villa urbanas y niñez”, pero al buscar con la palabra “villas” se encuentran veinticuatro artículos, de éstos cinco son experiencias realizadas en España, tres en Cuba, uno en México y Cuba, y quince en la República Argentina, de los cuales sólo cinco corresponden a trabajos realizados en Villas urbanas del Gran Buenos Aires, uno de la ciudad de Córdoba y otro en la provincia de Neuquén.

Tabla N°2: Artículos de revistas on line de la Biblioteca Scielo que tienen relación con la palabra “Villas”, desarrolladas en la Provincia de Buenos Aires.

N°	Autores (año)	Título del artículo	Revista
1	Cravino, María Cristina. (2002)	Las transformaciones en la identidad villera...: la conflictiva construcción de sentidos.	Cuadernos de antropología social.
2	Thomasz, Ana Gretel. (2010)	Debajo de la alfombra de los barrios del sur: Derecho a la ciudad o nuevas formas de higienismo.	Intersecciones en antropología.
3	Lekerman, Vanina. (2006)	Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos?: El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño.	Cuadernos de antropología social.
4	Marcús, Juliana. (2006)	Ser madre en los sectores populares: una aproximación al sentido que las mujeres le otorgan a la maternidad.	Revista argentina de sociología.

5	Amigo, Ayelén and Piccini, Paulina. (2010)	Discriminaciones, violencias y memoria social en situaciones de desamparo.	Anuario de investigaciones
---	--	--	----------------------------

En el artículo N° 1 la autora plantea que existe un escenario interdisciplinario interesado en “los aspectos identitarios de los procesos sociales”, por lo cual investiga cómo se construyó el contenido y sentido del término “villero” en los años 90, a través del análisis de fuentes hemerográficas de medios gráficos nacionales junto al discurso de distintos actores gubernamentales y de los propios villeros.

Siguiendo con el artículo N° 2, la autora describe “el proceso de cambio acontecido en un espacio urbano singular de la ciudad de Buenos Aires (Parque Patricios sur) en conexión con la llegada y el establecimiento de diversos grupos de población carentes de vivienda”. Aquí se discute las repercusiones del “planeamiento estratégico” proveniente del liberalismo económico y el planteamiento empresarial, donde las ciudades poseen los mismos desafíos y necesidades que las empresas quedando las zonas urbanas a disposición de ciudadanos de elevado poder adquisitivo que logran acceder al “Derecho a la ciudad”.

El artículo N° 3, se propone “analizar las nuevas formas de organización del espacio y las políticas de planificación de la Ciudad de Buenos Aires”, por lo que se centra en los procesos informales de ocupación conocidos como “nuevos asentamientos” que se contraponen con las históricas “villas de emergencia”. En este estudio se evidencia como desde el Estado se prima un diseño urbano basado en la estética y belleza de la ciudad que oscurece y opaca los problemas habitacionales de los sectores sociales más empobrecidos. El artículo N° 5 indaga sobre el impacto psíquico producido por el hábitat de grupos vulnerabilizados y las diferentes condiciones de trabajo, a través del análisis de discurso se describen tres categorías: “las discriminaciones, las violencias y la construcción de memorias que alternativamente idealizan y repudian al pasado”.

El artículo N° 4 se presentan las reflexiones sobre el sentido que le dan a la maternidad, las mujeres de sectores populares que habitan hoteles pensión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires provenientes principalmente del Noreste y Noroeste de Argentina. La autora habla de “maternidades” debido a la heterogeneidad dada según el lugar de origen, el espacio de socialización y la generación de la madre. Este artículo indirectamente es el único que hace referencia a la infancia, ya que se trabaja de mujeres madres.

### Niñez, desde la Toxicología

En Agosto del 2006, la Asociación Toxicológica Argentina, publicó un “Workshop On Advances In The Use Of Biomarkers In Children”. Organizado por el Programa Internacional de Seguridad Química (IPCS), en colaboración con el Instituto Nacional de Ciencias de la Salud Ambiental (NIEHS) de los Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos, el Ministerio de Salud y Ambiente de la Argentina y la Sociedad Argentina de Pediatría y se encuentra disponible en [http://www.ataonline.org.ar/bibliotecavirtual/acta\\_toxicologica/ata14\\_supl.pdf](http://www.ataonline.org.ar/bibliotecavirtual/acta_toxicologica/ata14_supl.pdf).

En este congreso se presentaron veintidós trabajos, de los cuales trece refieren a trabajos prácticos sobre efectos de la contaminación ambiental, que incorporan la toma de muestras y posterior análisis químico en niños, mujeres embarazadas, calidad del aire, productos industriales, de una población determinada. Cinco trabajos se podrían clasificar como biomarcadores, ya que describen los cambios medibles (bioquímicos, fisiológicos o morfológicos) que experimenta el organismo al reaccionar con un tóxico o toxina. Cuatro trabajos clasificarían como procedimientos y experiencias EPA. (Ver tabla N°3)

Tabla N°3: Clasificación según temática principal de trabajos

Categoría	N° de Trabajos	Porcentaje
Trabajos empíricos de contaminación	13	59,1 %
Biomarcadores	5	22,7 %
Procedimientos EPA	4	18,2 %
Total	22	100 %

cuatro son indirectos (calidad del aire, productos alimentarios) y tres son en población infantil y otros grupos (embarazadas, población en general). Pero ninguno registra el sentir del niño o como se configura su subjetividad en un ambiente deplorable. (Ver tabla N°4).

Tabla N°4: Clasificación según el sujeto de análisis

Sujeto de análisis	Cantidad	Porcentaje
Sólo Niños	5	38,5 %
Niños y adultos	3	23,0 %
Otros (calidad del aire, productos alimentarios)	5	38,5 %
Total	13	100 %

Otro criterio de clasificación de los trabajos empíricos que se propone, es utilizando las **actividades productivas y de servicios** que presentan riesgo para la niñez, propuesta en el resumen ejecutivo del proyecto “*Los Efectos de la Contaminación Ambiental en la Niñez, una Cuestión de Derechos*”, publicado en octubre del 2009 por la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) junto a la participación del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En este estudio se describe un “Atlas de la Niñez en Riesgo Ambiental de la Niñez”, que tiene como unidad de análisis el territorio de cada departamento. El objetivo es “analizar la intensidad y distribución geográfica del riesgo derivado de los procesos de degradación ambiental en curso, derivados de las actividades productivas y de servicios sobre la niñez de Argentina” (DPN, 2009, p. 5). Es decir, generar un ranking de localidades más expuestas a los distintos contaminantes, para que sirvan de herramienta en la generación de políticas públicas orientadas a garantizar los derechos ambientales.

Es por ello que crean del Índice de Vulnerabilidad Social en la Niñez (IVSN) que esta “constituido por cinco indicadores: niños NBI, mortalidad infantil, niños con jefes de hogar desocupado, niños sin plan médico y escolaridad de las mujeres en edad fértil. También se elaboro un índice para cada una de las actividades productivas y de servicios estudiadas (**industrial, uso de plaguicidas en agricultura, saneamiento básico insuficiente y minería**)<sup>27</sup>”. (DPN, 2009, p. 5). Al ser divididos los trabajos empíricos en estas 4 categorías, se observa que cinco (38,5 %) son de origen industrial (producción y productos), seis agrícolas (46,1 %), un petroquímico (7,7 %), un saneamiento básico insuficiente (7,7 %).

La actividad referida al saneamiento básico insuficiente tiene relación con la provisión y procedencia de agua no apta o segura para el consumo humano y la falta de servicios cloacales, es una problemática presente en todas las villas y asentamientos del Gran Buenos Aires donde el “*mayor riesgo se ubica en 193 departamentos de los 531 del país, afectando potencialmente a 7.117.513 niños (58% de la población infantil total)*”. (DPN, 2009: 6).

## Conclusiones

Han pasado 23 años desde la ratificación de la CDN y la niñez se configura como una categoría que se encuentra en permanente construcción, ya que es una producción histórica, cultural y social. En las investigaciones pertenecientes a la biblioteca de la UBA, el 75% de los textos publicados con relación a las “villas”, no incluye a los niños como “sujetos de derecho” aunque representan a más de un tercio de la población. En el caso de los textos disponibles en la página web de Scielo el 80% no los incluye y sólo un 20% lo hace de manera indirecta al trabajar con las madres. Se observa entonces que el nulo estudio del relato biográfico de los niños, permite ver que en las relaciones de poder en las que están inmersos ocupan generalmente una posición de subordinación. (Chaves, 2011)

El contexto democrático de las políticas públicas de protección a los Derechos del Niño, pone en interrogante, ¿cuál es el rol de los niños?, es decir, son o no considerados parte integrante de las relaciones de poder y democracia. Si los adultos somos capaces de sacarnos el sesgo generacional, podríamos aprender mucho de los niños, quizá puedan convertirse en una fuente extraordinaria de inspiración, transformación y renovación positiva del gobierno de los “adultos”. La CDN puede ser una excusa política perfecta para reforzar nuestra democracia, es curioso pensar que a diferencia de los adultos, el Estado ha generado medidas de acción positiva que intentan

27 Resaltado me pertenece.

garantizar a los niños el acceso a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), pero los derechos civiles y políticos han sido relegados a la subordinación de la familia o el adulto responsable.

En la actualidad cientos de niños viven en condición de Riesgo Ambiental debido a las toxinas que los rodean, la toxicología se configura como una herramienta confiable y activa en la producción de conocimientos sobre biomarcadores que detectan la presencia de los contaminantes. Del total de trabajos empíricos, el 84,6% se centra en procesos agrícolas e industriales y sólo un 7,7 % apuntan al área de Saneamiento Básico Insuficiente, que es una de las problemáticas que más afecta a los sectores de relegación urbana. Así las investigaciones relacionadas con esta temática, podrían tener una repercusión positiva en las políticas de radicación de estos sectores o la erradicación definitiva dependiendo de los niveles y fuentes de contaminación.

Se propone generar espacios que fomenten la participación democrática de las niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de conocer cómo influye lo ambiental<sup>28</sup> en la subjetividad de éstos, además de considerar sus opiniones en la toma de decisiones respecto a la urbanidad<sup>29</sup> y ciudadanía que deseamos construir.

El desafío consiste en generar un conocimiento científico e institucional que escuche y represente las necesidades de los niños, por ello, es necesario comprender como sienten y viven los niños de las villas o asentamientos, y el entorno que los rodea. No es muy sencillo ya que la explicación sobre el sentir y lo emocional no es de fácil traducción a palabras, tanto para las ciencias sociales, más para las ciencias exactas que interpretan fenómenos cuantificables.

### Referencias Bibliográficas

- Asociación Toxicológica Argentina (2006) "Acta Toxicológica Argentina: Volumen 14" Buenos Aires. [http://www.ataonline.org.ar/bibliotecavirtual/acta\\_toxicologica/ata14\\_supl.pdf](http://www.ataonline.org.ar/bibliotecavirtual/acta_toxicologica/ata14_supl.pdf) revisado 15/09/2013
- Auyero, Javier y Swistun, Débora (2008) "Inflamable: Estudio del sufrimiento ambiental". Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Baratta, Alessandro. (1998) "Infancia y democracia, en infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998), Bogotá, Temis/Depalma, páginas 31/57
- Chaves, Mariana (2010) "Jóvenes, territorios y complicidades: Una antropología de la juventud urbana." Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Chaves, Mariana (2011) "Jóvenes entre el centro y la periferia de la ciudad, del Estado y de la academia" en Capiro, Jorge. "Las políticas sociales urbanas y la construcción de ciudadanía. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Daroqui, Alcira y Guemureman, Silvia (1999) "Los menores de hoy, de ayer y de siempre. Un recorrido histórico desde una perspectiva crítica". *Revista Delito y Sociedad* N°13 p.35-69.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) – Dirección de Derechos Sociales, UNICEF, OPS, PNUD y OIT (2009) "Los Efectos de la Contaminación Ambiental en la Niñez, una Cuestión de Derechos", Resumen Ejecutivo. Argentina. Revisado el 13/09/2013. [http://defensoresymedios.org.ar/documentos/ninez\\_y\\_mambiente\\_resumen%20ejecutivo.pdf](http://defensoresymedios.org.ar/documentos/ninez_y_mambiente_resumen%20ejecutivo.pdf)
- González Contró, Mónica. (2006) "Paternalismo justificado y derechos del niño en Revista "Isonomía" N° 25, páginas 103-135.
- Municipio de Lanús, Urbanismo Social (2011) "Censo de Villa Jardín". Lanús, Buenos Aires, Argentina. Revisado el 13/09/2013. [http://www.lanus.gov.ar/urbanizacion/censo\\_jardin.pdf](http://www.lanus.gov.ar/urbanizacion/censo_jardin.pdf)

---

28 Conuerdo con la Defensoría del Pueblo de la Nación, que señala a: "*Lo ambiental, presenta mayores niveles de complejidad e involucra la organización social y la red de relaciones que los hombres y mujeres construyen entre si y el entorno en que viven*" (DPN. 2009: 33). Según la O.M.S. "El medio ambiente se define

29 Entiendo que el *urbanismo*, al ser la ciencia que estudia los distintos aspectos del desarrollo y la planificación de las ciudades, está directamente relacionada con lo "*ambiental*", así que podría configurarse como herramienta clave del desarrollo sustentable de villas y asentamientos.



Actas del Primer Congreso Latinoamericano de Niñez y Políticas Públicas

Santiago, 14 al 17 enero 2014

Tomo I. Diversidad sociocultural y formas de producción de subjetividades  
en torno a la niñez

ISBN: 978-956-19-0841-3

Editor: Francisco Osorio

Fotografías: Comunicaciones Congreso

Publicado el año 2015 en Santiago de Chile por FACSO Ediciones, bajo una  
licencia Creative Commons 4.0 cc-by.

Esta es una publicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad  
de Chile, suscrita al protocolo de acceso abierto. Se permite su uso citando  
la fuente.

Disponible en: [libros.uchile.cl](http://libros.uchile.cl)