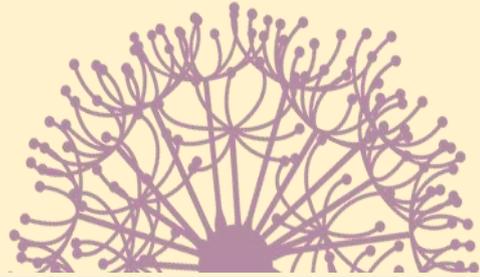


**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**De la infancia silenciada a la infancia con voz:**  
reflexiones acerca de la ciudadanía y participación  
de niños, niñas y adolescentes

**Lucía Toledo**  
Tutora: Sandra Leopold

**2019**



# De la infancia silenciada a la infancia con VOZ

Reflexiones acerca de la ciudadanía y participación de niños, niñas y  
adolescentes

Lucía Toledo

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
Objetivos.....	5
Diseño metodológico.....	6
<b>Capítulo I. Construcción socio histórica de la infancia y adolescencia.....</b>	<b>8</b>
El devenir histórico de la infancia y adolescencia.....	8
Construcción socio histórica de la infancia y adolescencia en Uruguay.....	12
Biopolítica, infancia y adolescencia.....	15
Otro comienzo. Convención Internacional de los Derechos del niño.....	16
<b>Capítulo II. Derechos humanos y Políticas Sociales.....</b>	<b>18</b>
Derechos humanos, infancia y adolescencia.....	18
Políticas de infancia y adolescencia en Uruguay.....	20
<b>Capítulo III. Ciudadanía y Participación Infantil y adolescente.....</b>	<b>26</b>
Participación infantil y adolescente.....	29
<b>Capítulo IV. Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA).....</b>	<b>33</b>
<b>Capítulo V. Reflexiones finales.....</b>	<b>45</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>48</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>51</b>

## Introducción

El presente documento constituye la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

De la infancia silenciada a la infancia con voz, pretende reflexionar acerca del ejercicio de la ciudadanía de niños, niñas y adolescentes (NNA) y analizar cómo es incluida su voz en procesos participativos. Parto de la idea que la infancia y adolescencia es una construcción social y cultural en la cual se interrelacionan diversos modos de mirar y sentir; es un proceso con marchas y contramarchas en la búsqueda por mejorar el vínculo con la infancia y la adolescencia. Entiendo que en dicha construcción se hace necesaria la mirada y la voz de los propios involucrados, los NNA, construyendo así un engranaje que enriquezca y potencie su autonomía y representación, propiciando sujetos activos en la construcción de su historia.

El interés por el tema surge a partir de las diferentes inserciones laborales que he tenido en el campo de la infancia y adolescencia y la incesante inquietud y preocupación por incluir la voz de NNA en procesos participativos. Si partimos del origen de la palabra infancia, la misma proviene del latín *infantia*, y esta de *infans*, conformada por el prefijo privativo *in* y *fans*, de *fari*, ‘hablar’, o sea que *infans* significa ‘no hablante’; se puede decir que cuando nos referimos a la infancia hablamos de aquellos que no tienen voz.

En cuanto a los antecedentes en la temática se puede encontrar un vasto campo de publicaciones, tanto a nivel local como internacional. Se ha podido hallar fuentes bibliográficas que refieren a la participación infantil y adolescente en diversos espacios, así como herramientas para promover su participación<sup>1</sup>. La ciudadanía implica el reconocimiento a todos los individuos de poseer derechos, responsabilidades y garantías. En este sentido, el Estado es quien cumple el rol de garante. Considero que la participación es un proceso que permite a los sujetos asumir rol protagónico en la toma de decisiones en asuntos que los afectan.

Sin lugar a dudas, uno de los hitos fundamentales en el reconocimiento de derechos para los NNA, fue la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN), aprobada el 20 de noviembre de 1989. En ella se plantea una nueva concepción de

---

<sup>1</sup> Se puede destacar, entre otras publicaciones y autores, los de: Hart 1993; Trilla y Novella 2001; Durston 1999; Bustelo 1998 y 2011, Baratta 2001 y 2007; García Méndez 1998. Asimismo, han sido de gran aporte las publicaciones realizadas por el Instituto Nacional del Niño y las guías de promoción de la participación de NNA de UNICEF.

infancia y adolescencia, que reconoce a NNA como sujetos de derechos. Se establece una forma jurídica, social y cultural de mirarlos y establecer su rol en la sociedad. A partir de su ratificación por casi todos los Estados<sup>2</sup> y luego de su promulgación, cada Estado miembro debía crear mecanismos institucionales y estructuras jurídicas acorde a esa nueva concepción. La Convención coloca como punto distintivo la diferenciación entre infancia y adolescencia, delimitada por franjas etarias.

La CIDN establece principios y valores a ser respetados por los países que la ratificaron. Uno de sus principios es la participación, la cual enuncia que los NNA deben ser considerados sujetos de derechos y deben expresar su opinión en los temas que los afectan. Por lo tanto, sus opiniones deben ser escuchadas y tomadas en cuenta para la agenda pública del país. Así mismo, la Convención, actúa como ordenador de las relaciones entre la infancia, el Estado y la familia, lo que permite organizarse a través del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos (Cillero, 2007).

La Convención representa una oportunidad, ciertamente privilegiada, para desarrollar un nuevo esquema de comprensión de la relación del niño con el Estado y las políticas sociales, y un desafío permanente para el logro de una verdadera inserción de los niños, y sus intereses, en las estructuras y procedimientos de decisión de los asuntos públicos. (Cillero, 2007, p. 130)

En setiembre de 2004 Uruguay aprueba un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia. En 2005 en el marco de la Doctrina de la protección integral de la infancia y adolescencia, el país se plantea nuevos desafíos vinculados a dicho campo. A fines del 2008 se elabora la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) contando con el involucramiento de diferentes actores sociales y políticos<sup>3</sup>, así como con el aval de Presidencia de la República y el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. El debate para su elaboración se sustentó en tres ejes: sustentabilidad social, sustentabilidad demográfica y sustentabilidad democrática de la infancia.

---

<sup>2</sup> En la actualidad el único Estado parte de la Naciones Unidas que no ha ratificado la CIDN es EEUU. Información extraída del Portal Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2015/10/1341401>. Consultada el 16/03/2019.

<sup>3</sup> El proceso de elaboración contó con la participación de actores públicos y privados: Poder Ejecutivo (varios ministerios), Poder Legislativo, Poder Judicial, ANEP, INAU, ASSE, Partidos Políticos, PIT-CNT, universidades, institutos universitarios, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, organismos internacionales, entre otros. Asimismo, se realizaron una encuesta nacional, actividades lúdico-recreativas y una consulta cualitativa de alcance nacional denominada “Opino y Vale” con el objetivo de conocer la voz de niños, niñas y adolescentes. En: Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008).

El texto que respaldó el debate sobre sustentabilidad democrática fue elaborado por Carmen Midaglia, quien se pregunta: ¿qué tipo de ciudadanía es la de la infancia y la adolescencia? La autora plantea:

el Código actual, además de modificar la orientación de la norma consagra de manera simultánea los derechos civiles –libertad de opinión-, los políticos – participación- y sociales –protección- para ese segmento de población. Pero el pasaje de una ciudadanía tutelar a una ciudadanía plena no parece poder lograrse meramente con los cambios normativos. El propio Código incluye los derechos políticos en una versión particular, ya que la participación de niños y adolescentes en las decisiones que los involucran no cuenta con mecanismos establecidos capaces de publicitar las posiciones que en diversos temas asumen los distintos grupos constitutivos de este segmento etario. En pocas palabras, no se dispone de una institución como el “voto” con posibilidades efectivas de incidir en la construcción de la agenda pública” (Midaglia, 2008, p. 11)

Emilio García Méndez en su libro “*Infancia. De los derechos y de la justicia*” (1998) ha estudiado y reflexionado acerca de los derechos de la infancia en el plano jurídico. Aborda la nueva doctrina de protección integral haciendo un recorrido socio histórico del rol de la infancia en la sociedad y de su inclusión como sujetos de derechos, como actores relevantes para la democracia.

Otro autor que aborda el tema promoviendo una nueva conceptualización de la infancia es Eduardo Bustelo. En su publicación “*El recreo de la Infancia: argumentos para otro comienzo*” (2011), propone una nueva teorización de la infancia, es decir, crear espacios en la cual se conciba un nuevo vínculo intergeneracional y se promueva la autonomía de la infancia. El *recreo de la infancia* pretende configurar un nuevo paradigma para el cambio social basado en la idea de emancipación como punto central. En dicho texto introduce el concepto de biopolítica de la infancia, el cual “se centra en el análisis de las relaciones sociales como relaciones de dominación, poniendo en evidencia el control de la vida desde la infancia temprana hasta el dominio del hombre desde su interioridad. La biopolítica no es sólo el disciplinamiento de la infancia sino también el biopoder como control de la subjetividad”. (Bustelo, 2007, p. 51)

## **Objetivos**

La pregunta problema que guía el desarrollo del trabajo es la siguiente: a veintinueve años de ratificada la Convención Internacional de los Derechos de Niños por Uruguay, habiendo sancionado el Código de la Niñez y Adolescencia en 2004, ¿Cuánto se ha avanzado en el país en los últimos años en la inclusión de la voz de los NNA, para el ejercicio pleno de su

ciudadanía? Para avanzar con esta interrogante, la monografía toma al Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA) como caso de estudio a los efectos de responder la siguiente pregunta: ¿cuánto se ha aportado en el ejercicio del derecho a la participación?

Algunas preguntas emergentes son:

- ¿Cómo es entendida la participación desde PROPIA?
- ¿Qué estrategias se han asumido desde el PROPIA para garantizar la participación genuina de la infancia y adolescencia?
- ¿Qué estrategias se han tomado desde PROPIA para que la opinión de NNA tenga impacto en la agenda pública?

#### Objetivo general

- Indagar como el programa PROPIA del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) incluye la voz de NNA y promueve la participación para el ejercicio pleno de la ciudadanía de la infancia y la adolescencia.

#### Objetivos específicos

- Conocer en profundidad las líneas de acción llevadas a adelante por el programa PROPIA para el ejercicio de la ciudadanía de la infancia y adolescencia.
- Indagar las estrategias del programa PROPIA para incluir la voz de los NNA la vida social, particularmente en sus propuestas.
- Conocer las concepciones de participación por parte de los técnicos que trabajan en el programa PROPIA.
- Investigar las líneas de acción y de inserción utilizadas por el programa PROPIA para incidir en la agenda pública.
- Indagar acerca de cómo los NNA son representados en el Consejo Asesor y Consultivo.

#### Diseño metodológico

Se utiliza una metodología cualitativa de corte exploratoria y descriptiva. Esta estrategia permite profundizar acerca del tema elegido, conociendo aspectos de las construcciones políticas, sociales y culturales sobre el tema. Para esto se utilizan diversas técnicas de indagación: se realiza una revisión y análisis de la bibliografía existente, en cuanto a las temáticas de infancia, ciudadanía y participación; a su vez como fuente primaria de

información se opta por entrevistas a técnicos y adolescentes que están vinculados al programa PROPIA.

Se realizan cuatro entrevistas. Dos de ellas al personal técnico del Programa para conocer en profundidad sus objetivos, los diferentes espacios de participación de NNA y conocer la metodología de trabajo y sus alcances. Por último, se realizan dos entrevistas a adolescentes con el fin de conocer la percepción que ellos y ellas tienen de los procesos participativos y del ejercicio de ciudadanía. Las entrevistas buscan obtener información en profundidad acerca de las representaciones que cada actor construye del tema en estudio.

Las entrevistas son semi estructuradas con el fin de profundizar en la representación de los adolescentes, y el ejercicio de su ciudadanía. Esto implica un diseño con preguntas abiertas, que intenta aportar elementos de análisis al tema.

En lo que refiere a la estructura de la monografía, la misma está organizada en cinco capítulos: el primero desarrolla la construcción socio histórica de la infancia, tomando como referencia diversos autores que abordan la temática, tanto en el ámbito internacional como local.

El segundo capítulo describe el recorrido histórico y conquista de derechos humanos, en particular los derechos de la infancia y adolescencia, y se expone la transición de la doctrina de la situación irregular a la doctrina de la protección integral. Además, presento brevemente el recorrido de las políticas de infancia en Uruguay, dando cuenta de las modificaciones que se han realizado en nuestro país.

El tercer capítulo esboza varias nociones de ciudadanía infantil y adolescente y su vínculo con los procesos de participación con el fin de poder examinar lo que implica dicho concepto en el programa que se analiza en la monografía.

El cuarto capítulo presenta los objetivos y cometidos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, luego se desarrolla y analiza el Programa de Participación Infantil y Adolescentes que es objeto de estudio del presente trabajo. Se profundiza en: sus orígenes, características, objetivos, propuesta de trabajo y metodología.

Finalmente, en el capítulo quinto se presentan las conclusiones y reflexiones finales del trabajo, planteando algunas inquietudes y desafíos para la temática.

## Capítulo I. Construcción socio histórica de la infancia y adolescencia.

*Hay un único lugar donde ayer y hoy se encuentran  
y se reconocen y se abrazan. Ese lugar es mañana.*

*Eduardo Galeano*

### **El devenir histórico de la infancia y adolescencia**

El objetivo de este capítulo es colocar algunos puntos relevantes respecto a la construcción socio histórica de la infancia y adolescencia.

Cuando pensamos en infancia se nos representan imágenes, sensaciones, sentimientos que refieren a su imaginario social.

Seguramente ante la pregunta ¿qué es un niño? Cada uno de nosotros elaboramos una representación de ese niño signada de valores, de creencias, de costumbres, etc. No existe una sola forma de representarnos a los NNA, sino que varían según la historia, las regiones y las culturas. Es decir, la infancia no representa lo mismo, ni es vivida de la misma manera por los grupos humanos a lo largo del tiempo, sino que coexisten diversas ideas de infancia.

La noción de infancia y adolescencia da cuenta de una complejidad de relaciones sociales en las diversas culturas, ya que se encuentra ligada a prácticas familiares, modos de educación y también a clases sociales. La infancia y adolescencia entendida como construcción social nos posibilita ver a los sujetos como seres activos, capaces de transformar, construir y deconstruir las formulaciones que existen sobre él y sobre su mundo.

Berger y Luckman en su publicación *La construcción social de la realidad* sostienen que

(...) el ser humano en proceso de desarrollo se interrelaciona no sólo con un ambiente natural determinado, sino también con un orden cultural y social específico y mediatizado para él por los otros significantes a cuyo cargo se halla. (...) Si bien es posible afirmar que el hombre posee una naturaleza, es más significativo decir que el hombre construye su propia naturaleza o, más sencillamente, que el hombre se produce a sí mismo. (Berger & Luckmann, 1998, pp. 68-69)

Diversos autores se han encargado de investigar y analizar acerca del concepto de infancia en varios momentos de la historia. Entre algunos de ellos se encuentran: Lloyd deMause, Philippe Ariés y Hugh Cunningham.

Lloyd deMause en su obra, *La historia de la infancia* (1982), plantea que la infancia fue creada o descubierta entre fines del S. XVII e inicios del XVIII y que ese descubrimiento

fue una evolución en las formas de trato de los adultos hacia los niños y niñas. Se adhiere a la postura psicogénica, en donde los cambios psicogénicos de la personalidad resultan de la interacción entre padres e hijos en sucesivas generaciones. Esto quiere decir, que las características de una sociedad en cada época responden al acercamiento entre padres e hijos. Por este motivo, su tesis propone que las concepciones de infancia están vinculadas a las pautas de crianza.

Hugh Cunningham, en su publicación *Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII*, (2010) plantea que en la segunda mitad del siglo XX la historia de la infancia comenzó a visibilizarse y captar la mirada de la sociedad. El autor centra su atención en la *infancia de los pobres* de los siglos XVII y XVIII, y considera que la misma fue percibida como una etapa de adaptación al mundo adulto y a los hábitos de trabajo. La finalidad era preparar a los niños para su vida en el futuro. Los niños pobres constituían un valor económico para los padres. Sostiene que “en el siglo XX se aceptó que los hijos de todas las clases son un gasto más que una ventaja económica para sus familias. (...) La infancia es cada vez más percibida como una etapa determinada de la vida con su propia dinámica y su propia cultura y posee -y esto es lo que hace urgente el tema- el poder de moldear y determinar la vida del adulto” (pp. 2). Sostiene que ese nuevo lugar de la niñez implicó la separación entre adultos y niños.

El libro de Philippe Ariés publicado en 1960, *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*, es considerado la postura clásica en cuanto al tratamiento de la construcción de la niñez. El autor fue pionero sobre el estudio de la historia de la infancia. Ariés basó su investigación en la iconografía religiosa y laica medieval. Desde allí defendió la idea de que el concepto de infancia es una construcción histórica en donde la niñez durante mucho tiempo no fue visualizada, en donde no se veía al niño como un ser en desarrollo con capacidades y necesidades propias, sino que por el contrario era entendida como un adulto en miniatura, desde una visión adultiforme. Afirma que la noción genuina de infancia habría surgido en la Modernidad.

Desde la antigüedad hasta el medioevo la infancia era vista como un pasaje sin importancia, en donde no existía una marcada diferencia entre el mundo adulto y el de los niños. “Los niños estaban junto con los adultos en la vida cotidiana, y cualquier agrupación de trabajo, de diversión o de juego reunía simultáneamente a niños y adultos” (Ariès, 2010, p. 5). Pero una vez que el niño adquiría cierta movilidad y habilidad, aproximadamente a los 7 años era incorporado al mundo del trabajo y de los adultos, volviéndose útil para la

economía familiar.

La infancia aprendía junto con los adultos, no se los diferenciaba ni en su forma de vestirse, ni con un trato especial. Lo que existía es lo que Ariés (2010) denominó “*minotage*” (mimoseo), en donde había una mirada de curiosidad un sentimiento superficial hacía el niño el cual estaba focalizado en los primeros años de vida.

Dicho autor destaca además que fue una época de altos índices de infanticidio y mortalidad. Desde su perspectiva la falta de cuidados, enfermedades y accidentes hizo que la familia transite la muerte de los niños y niñas con despreocupación y naturalidad, ya que serían sustituidos con nuevos nacimientos. Esto se hace evidente ya que:

la infancia no era más que un pasaje sin importancia, que no era necesario grabar en la memoria; (...), si el niño moría, nadie pensaba que esta cosita que desaparecía tan pronto fuera digna de recordar: había tantos de estos seres cuya supervivencia era tan problemática. El sentimiento que ha persistido muy arraigado durante largo tiempo era el que se engendraban muchos niños para conservar sólo algunos. (...) La gente no podía apegarse demasiado a lo que se consideraba como un eventual desecho. (Ariès, 2010, p. 5)

La familia no tenía dentro de sus responsabilidades la educación de los niños, ni la transmisión de valores y creencias ya que en muchas ocasiones los niños quedaban bajo los cuidados de otras personas hasta sus siete años cuando retornaban a su familia. La función que cumplía era “(...) la transmisión de la vida, de los bienes y de los apellidos, pero apenas penetraba en la sensibilidad.” (Ariès, 2010, p. 20).

La transición hacía una sociedad moderna será acompañada por cambios en las pautas culturales, sociales, políticas y económicas, lo que repercutirá en las relaciones familiares. Es decir, los vínculos entre padres e hijos se construirán desde una nueva mirada de la infancia, lo que Ariés denomina un *sentimiento de infancia*. Dicho sentimiento, está marcado por las emociones que la niñez les despierta a los adultos, ya sea por su belleza, ingenuidad e inocencia, así como también por la necesidad de separar a la infancia de la vida adulta. Se reconoce su singularidad, se la valora, convirtiéndose en una niñez querida y dependiente de su familia. Existe una mayor preocupación por los cuidados de los niños, su higiene y su salud. En este sentido,

la familia moderna puede concebirse sin afecto, pero en ella están arraigados el cuidado del niño y la necesidad de su presencia. (...) La familia no solo se encargará de la transmisión de los bienes y apellidos, sino que se preocupará por el alma y el cuerpo de los niños. Dicha familia corresponde a una necesidad de intimidad y también de identidad, pues los miembros de la familia se reúnen por sus sentimientos, sus costumbres y el tipo de vida. (Ariès, 2010, p.22).

Uno de los factores que diferencia la época medieval de la modernidad fue la preocupación de esta última por la educación. Este nuevo sentimiento por la infancia inspira un interés particular por parte de los adultos, ya que los visualizan como seres incapaces para afrontar la vida y como seres carentes que necesitan ser moldeados debido a que no se encuentran preparados, por su inocencia y fragilidad que los caracteriza. Esto hace necesario que el Estado y la familia actúen en el cuidado y educación de la niñez. “Se sustituye el aprendizaje tradicional por la escuela. Una escuela transformada, instrumento de disciplina severa, protegida por la justicia y la policía.” (Ariès, 2010, p.21).

La sociedad comienza a vivir transformaciones; se entendía pertinente que los niños y niñas debían estar separados del mundo adulto y el aprendizaje ya no se sostendría por el contacto con los adultos sino por instituciones educativas, asumiendo éstas últimas un rol protagónico en el aprendizaje y socialización de la infancia.

Se pasa de una sociedad amplificada en la que el niño, cuando apenas era capaz de valerse por sí mismo, vivía ya como adulto en medio de los adultos, "libre", en cuanto ser autónomo y productivo, a una sociedad que se encierra en núcleos familiares, privatizando a la infancia y segregándola mediante diversos sistemas "educativos" que implican la intervención de la autoridad paterna y la vida regulada por regímenes disciplinarios, ya sea en el seno de la familia o en la escuela. (Alzate, 2004, p. 3)

Por otra parte, Ariés plantea que, así como cambia la mirada del sentimiento de la familia también cambia el sentimiento de clase. Esta nueva noción se incorpora a las interpretaciones de la infancia. Él encuentra una relación entre esos dos sentimientos. Durante largo tiempo esos sentimientos se correspondían y entre cruzaban, en donde a diferentes condiciones sociales les concernían los mismos juegos, pero a partir de la modernidad esos sentimientos cambian. “Las escuelas caritativas creadas en el siglo XVII para los pobres atraían asimismo a los hijos de los ricos. Por el contrario, a partir del siglo XVIII, las familias burguesas ya no admiten esta convivencia y retiran a sus hijos de lo que pasará a ser la enseñanza primaria popular para meterlos en los internados y en las escuelas menores de los colegios, monopolio de la burguesía.” (Ariès, 2010, p. 22)

Podría decirse desde la perspectiva de Ariés, que la infancia moderna resultaría integrada por sujetos en proceso de construcción, débiles, con carencias y dependientes, por lo que se hacía necesario el cuidado y la protección por parte de los adultos; para su cuidado delimitaron espacios separados entre NNA y adultos, buscando crear centros de educación que los preparara para la etapa adulta.

En los textos presentados, la adolescencia no se logra identificar como una etapa diferenciada de la infancia. “La noción de adolescencia aparece en Estados Unidos y Europa

marcada por eventos relevantes relacionados con la revolución industrial, la clasificación de edades para ejercer un trabajo y para asistir de manera obligatoria a las actividades educativas, así como con la legislación laboral.” (García y Parada, 2018, p. 5). Sostienen que en el siglo XX la adolescencia se fue consolidando en el imaginario social ya que se involucró en diferentes ámbitos como el cine, el periodismo, etc. De esta forma fueron conquistando un lugar como un grupo de edad particular. (García y Parada, 2018).

### **Construcción socio histórica de la infancia y adolescencia en Uruguay**

Vinculado a la construcción socio histórica de la infancia y adolescencia en Uruguay, se puede considerar al historiador José Pedro Barrán. En su libro *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, (1989-1990) recogió la mirada y las formas de sentir en el país del 1800 al 1920. Allí busca exponer la historia de las emociones y sentimientos por los cuales Uruguay transitó entre el siglo XIX y el XX. Su libro marca dos momentos claros, en donde se visualizan diferentes sensibilidades. Por un lado, la “*sensibilidad bárbara*” vinculada al período que va desde 1800 al 1860 y por otro la “*sensibilidad civilizada*” que abarca el período de 1860 a 1920. Las fechas son meramente indicativas y buscan enmarcar algunos momentos de la historia ya que sería muy difícil reducir las transformaciones que sufre una sociedad y su cultura en fechas rígidas y estrictas.

La sensibilidad bárbara se identificaba como una

(...) sociedad que practicó la violencia física y la justificó como el gran método de dominio del Estado sobre sus súbditos y de los amos (padres, maestros, patrones) sobre sus subordinados (hijos, niños y sirvientes); que jugó y rió casi tanto como trabajó (...), hombres y mujeres que vivieron su sexualidad casi con alegría rabelesiana, (...); una época que exhibió macabramente la muerte. (Barrán, 1989, p. 14)

El Uruguay del 1800 comenzaba a conformarse como República, dos momentos claros de esto fueron la Declaración de la Independencia en 1825 y la Jura de la Constitución en 1830. Tras este nuevo contexto el país con aquellas características naturales de puerto, frontera y pradera hizo que el gobierno propulsara la conformación de un estado con soberanía y territorio delimitado.

Esta época se caracterizaba por los “excesos”. A nivel cultural los excesos se identificaban por un país lúdico, divertido, ocioso, con una soltura corporal y libertad física, donde la sexualidad era vivida sin tapujos. A nivel económico, existía una producción extensiva que se caracteriza por la producción ganadera, llevada a cabo en grandes

extensiones de tierra, donde al ganado no requiere de grandes cuidados y se abastece fundamentalmente de lo que ofrece el medio: la pradera natural. El consumo interno era bajo lo que provocaba que en muchas ocasiones la carne y sus derivados fueran desaprovechados, debido a que no se lograba consumir todo lo que se producía. A nivel político, existía un estado incipiente que utilizaba la violencia física como forma de resolver los conflictos. A nivel demográfico Uruguay se caracterizó por una elevada tasa de natalidad, acompañada por una alta tasa de mortalidad, particularmente de niños. (Barrán, 1989)

La familia de la “*sensibilidad bárbara*” se caracterizaba por ser una “(...) familia extensa, organizada en torno al pater, con una clara división entre hijos legítimos y adulterinos, preocupada por la sucesión de las fortunas.” (De Martino, 1999, p. 10). La autoridad paterna respondía a una organización familiar en la cual el padre ejercía un rol de poder único en donde se justificaba el uso de la violencia física para educar a sus hijos.

Dentro de esta estructura familiar la infancia era vista con indiferencia, invisible ante los ojos de la sociedad. En este sentido la niñez es considerada como un momento previo y necesario para llegar a la adultez. “La niñez no fue otra cosa, por ejemplo, que la primera fase hacia la plenitud” (Barrán, 1990, p. 101)

Los niños fueron objeto de innumerables prácticas de castigo físico, ya sea dentro de la familia (la figura paterna actuando con severidad, como autoridad de apremios físicos, como práctica disciplinar y una madre ausente en los cuidados y demostraciones de afecto); “el hijo debe ser formado, dominado, hecho a imagen y semejanza, pues es sólo un hombre pequeño.” (Barrán, 1990, p.75) Como dentro del ámbito educativo donde el maestro auspiciaba de verdadero “verdugo” siendo la violencia física la humillación y el dolor individual las herramientas claves del sistema pedagógico bárbaro. Estas fueron algunas de las características del Uruguay de la sociedad “bárbara”, pero posteriormente la sociedad lo juzgará negativamente y habilitará una nueva manera de sentir y mirar a la infancia. Ésta nueva forma de observarla es lo que Barrán denominó “*sensibilidad civilizada*”. El autor coloca esta nueva sensibilidad en el período que va entre el 1860 al 1890. “Llama la atención que en estas tres décadas claves en que la sociedad generó una nueva sensibilidad (1860 a 1890), sean aquellas mismas en que el Uruguay se “modernizó”, es decir, acompasó su evolución demográfica, tecnológica, económica, política, social y cultural a la de Europa capitalista (...)” (Barrán, 1990, p. 15)

El Uruguay del 1860 comienza a vivir un proceso de modernización, lo que implica un período de transición, en el que se construyen nuevos patrones de producción y reproducción

de la sociedad, lo que hace necesario crear una nueva concepción del hombre y la mujer y de su estilo de vida.

A nivel de la vida familiar los cambios que se suceden se vinculaba a los roles y al reconocimiento “(...) de la intimidad de la pareja, del derecho a un destino individual especialmente de la mujer, la valorización del afecto, de la educación y de la calidad de las relaciones familiares, especialmente las parentales” (De Martino, 1999, p. 10). La familia moderna se caracteriza por la representación de una familia nuclear (padre, madre e hijos), con el goce de derechos y de responsabilidades tanto para hombres como para mujeres, y con roles bien marcados y diferenciados socialmente. Al hombre se le otorgará un lugar en la esfera pública, como proveedor y sustento económico de la familia, y a la mujer se la vinculará ámbito de lo privado, realizando labores domésticas, tareas de cuidado y educación de los hijos. Se valorizará la vida privada. La época civilizada marcó una ruptura y separación del mundo adulto con el mundo de la niñez. A la infancia moderna se la caracterizará como seres indefensos, inocentes y frágiles, por eso tendrá su propio espacio: la escuela y el hogar. La educación en los niños será un derecho, así como también un deber que les permitirá a futuro alcanzar un ascenso social.

La reforma educativa significó un hecho importante en la vida del país, ya que permitió el reconocimiento del niño como un sujeto en desarrollo. Es en este proceso modernizador y disciplinador que la educación de los niños cumple un rol fundamental. En tal sentido, las clases dirigentes del país entendían que para alcanzar la paz social e impulsar un sistema económico moderno, era necesario crear las primeras instituciones educativas, con el objetivo de “civilizar” a la “barbarie” y así lograr el progreso económico buscado. Siendo las instituciones educativas el espacio propicio para la construcción de ciudadanos y el dispositivo privilegiado en la transmisión de la nueva cultura moderna y “civilizada”.

El Estado también mostró interés por esta nueva etapa de civilización y dio respuestas institucionales frente a las conductas bárbaras. Se crea el Asilo Maternal en 1877, la Escuela de Artes y Oficios en 1879 y el primer Jardín de Infantes en 1892. La Facultad de Medicina abrió la clínica de niños en 1894. (De Martino y Gabín, 1998).

En la obra de Barrán, se puede observar la relación entre el cambio de una sensibilidad a la otra, junto con el cambio de modelo económico existente, dando paso a un nuevo modelo: el capitalismo. Este último necesita de dispositivos y discursos que permitan su instauración y legitimación. En tal sentido, se hace imprescindible contar con una sociedad disciplinada, siendo inevitable que la infancia también atravesase el proceso de disciplinamiento.

## **Biopolítica, infancia y adolescencia**

Del análisis de la construcción de la infancia se puede decir que su historia está atravesada por lógicas de poder, en donde no sólo actúa el disciplinamiento sino también mecanismos de control y manipulación. “Foucault llegó a conceptualizar el paso de esa sociedad disciplinaria a una sociedad de control en donde los mecanismos y dispositivos de dominación se distribuyen y difunden más sutilmente en la sociedad, logrando que cada vez más los ciudadanos internalicen las pautas y códigos de integración y exclusión” (Bustelo, 2011, p. 25).

Eduardo Bustelo (2011) basa sus argumentos en el enfoque de biopolítica de Michel Foucault y Giorgio Agamben. Plantea que el campo de la infancia está conformado por discursos, análisis, estudios, conceptos, proyectos, programas, acciones, políticas y diversos actores que intervienen en dicho campo. Reconoce además tres instituciones que se vinculan fuertemente con ella: la familia, la escuela y los medios de comunicación. El autor se basa en el concepto de Foucault de biopolítica, en el cual la infancia es víctima del control disciplinario en la construcción de subjetividad.

Cuando el poder se hace biopolítico, el conjunto de la sociedad es apresado por el biopoder en una relación que es abierta, cualitativa y efectiva. La sociedad es impregnada por discursos que legitiman una posición de dominación y el control de la vida se realiza desde el acceso a ella y va recorriendo todos los puntos en donde ésta se expresa en la estructura social y en sus procesos de desarrollo. (...) El biopoder se expresa como un control que invade las profundidades de las conciencias de los adultos y de los cuerpos de la infancia (Bustelo, 2011, p. 51).

A partir de lo desarrollado en el presente capítulo se puede considerar que el relacionamiento de la infancia y el mundo adulto tiende a ser asimétrico. Bustelo (2012) sostiene que existe una relación históricamente asimétrica entre la infancia y adolescencia, y los adultos, que expresa el lugar que tienen los NNA en la cultura; marcado por la dependencia y la subordinación. Afirma que dicha asignación cultural es histórica y discursiva, donde se construye al adulto como un ser: maduro, racional, autónomo, mayor, representa autoridad, competente, completo, vinculado al mundo público, independiente, trabajador, actor, visible, fuerte, formado, relacionado al campo de la cultura; por el contrario a la infancia y adolescencia se le asignan las características de: inmaduro, emocional (irracional), dependiente, menor, obediente, incompetente, incompleto, vinculado al mundo privado (escuela y familia), dependiente, lúdico, objeto, invisible, vulnerable, maleable, relacionado al campo de la naturaleza. (p. 289)

Es desde el mundo adulto que se ha definido lo esperable para la infancia, estableciendo las necesidades y obligaciones que ella tiene sin contemplar los intereses que surgen de la infancia. Dicha lógica de poder que se despliega alrededor de la infancia y adolescencia es

una estrategia hegemónica de dominación que está compuesta de tácticas, subterfugios, tergiversaciones conceptuales, manipulaciones y dispositivos que tienen dos destinos: por un lado, se aplican como legitimación de enfoques y políticas para quienes están dentro del *campo* y, por el otro, para lograr en el caso de la infancia sujetos obedientes, sumisos y ordenados (Bustelo, 2011, p. 38).

### **Otro comienzo. Convención Internacional de los Derechos del Niño**

Un nuevo punto de inflexión en la construcción social de la infancia se da en 1989 con la aprobación por parte de las Naciones Unidas de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Esto establece un cambio de concepción, orientado por lo que se ha dado en llamar: la doctrina de la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia. La nueva doctrina significó un cambio cualitativo en la consideración de la infancia conformado por un conjunto de instrumentos jurídicos internacionales.

La CIDN marcó un cambio en el proceso de reconocimiento y protección de los derechos de la infancia, dirigido al segmento de la población que va desde los 0 a los 18 años. Si bien la Convención es un hito en el reconocimiento de los derechos de la infancia, no se registra a la adolescencia como una etapa diferenciada de la niñez.

Las leyes que regulaban la infancia con anterioridad al CIDN, se caracterizaban por una mirada tutelar y de control, reconocían la vulnerabilidad de los NNA y los traducían en necesidades que debían ser atendidas a través de políticas de protección y vigilancia. Esa población de NNA generaba peligrosidad para la sociedad; se los consideraba menores y el Estado debía actuar para atenuar los riesgos que ellos/as portaban. Dentro de la categoría menores se encontraban en igualdad de condiciones los NNA abandonados y los que realizaban actividades ilícitas. Esta concepción es conocida como la doctrina de la situación irregular. La esencia de ésta doctrina “se resume en la creación de un marco jurídico que legitime una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los menores. La indistinción entre abandonados y delincuentes es la piedra angular de ese magma jurídico” (García Méndez, 1998, p. 74).

Alessandro Baratta en su artículo “*La niñez como arqueología del futuro*”, (2007)

introduce el concepto de pacto social, dado entre el Estado y las minorías iguales que excluyeron lo diferente. En la modernidad el pacto social se sustentó en excluir a los no ciudadanos, personas de otras etnias, mujeres y niños. La Convención posibilita la construcción de un nuevo pacto social, de una nueva alianza en donde se reconoce la ciudadanía de NNA y los considera sujetos de derechos. “La niñez como ciudadanía representa un momento propulsor y una fuente de verdad de lo que alimenta el proyecto de la alianza, refundación de las instituciones públicas.” (Baratta, 2007, p.13)

En síntesis, se puede observar que la construcción social de la infancia y adolescencia ha transitado por diferentes momentos desde su invisibilidad a su descubrimiento, siendo objeto de protección y control. Analizando lo desarrollado hasta aquí, se puede interpretar que en esos procesos de cambios y de construcción histórica de la infancia y adolescencia, la voz de los NNA no estuvo presente, ya que no se encontró documentos que expresaran que su voz fue considerada en dichos cambios. Se podría decir, que las acciones, políticas fueron diseñadas desde el mundo adulto, entendiendo que era la decisión correcta para mejorar la calidad de vida de la infancia y adolescencia. Con la declaración de derechos de NNA se inicia un camino de reconocimiento como ciudadanos. Sin lugar a dudas, esto estuvo acompañado de cambios en los modelos económicos y con la transición, luchas sociales y la consolidación de contextos democráticos que permitieron reflexionar acerca de la mirada asistencial y tutelar dando paso a una discusión en términos de ciudadanía y derechos para la infancia y adolescencia.

Esto nos permite interrogarnos, luego de 29 años de la Declaración de la CIDN ¿cuánto se ha avanzado en la promoción y reconocimiento de la ciudadanía infantil y adolescente en Uruguay?, ¿de lo establecido en la norma qué se ha realizado efectivamente?

## **Capítulo II. Derechos humanos y Políticas Sociales.**

### **Derechos humanos, infancia y adolescencia**

En el desarrollo del trabajo se he planteado la construcción histórica y social de la infancia y adolescencia, con el fin de poder analizarlas a la luz de las políticas sociales. Primeramente, considero necesario desarrollar la evolución de los Derechos Humanos, y específicamente los Derechos de NNA, ya que permite a considerar y comprender las políticas sociales y la relación existente entre éstas y el Estado uruguayo. Finalmente, se estudia el modo en que dichas políticas aportan en la construcción de ciudadanía de NNA.

Los Derechos Humanos (en adelante DDHH) son garantías legales universales que protegen a todos los individuos frente a cualquier violación o acciones que puedan atentar su libertad y la dignidad humana. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas, son derechos universales que los obtiene sólo por ser humano.

Pedro Nikken (1997) plantea que el reconocimiento al goce de los derechos de las personas, se remonta a la Grecia Antigua; particularmente se extrae de la literatura griega, de Sófocles, en la respuesta de Antígona al reproche de Creón por haber enterrado a su hermano en contra de su prohibición. En la Antigua Grecia no se conoce documento escrito significativo que declare los derechos inherentes de las personas ya que se regían por leyes no escritas vinculadas a la deidad. En la historia occidental, es en Inglaterra que aparece el primer documento acerca de la declaración de derechos. Dicho documento es la Carta Magna de 1215, donde se reconoce que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.

En 1948, en París, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ninguno de los 56 miembros de las Naciones Unidas votó en contra del texto, aunque Sudáfrica, Arabia Saudita y la Unión Soviética se abstuvieron. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) sostiene que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.” Dicho documento “promete a todas las personas unos derechos económicos, sociales, políticos, culturales y cívicos”. Define en el Art. 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Art. 2. 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta

Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país.

Algo a destacar de la Declaración Universal de Derechos Humanos es la incorporación de la infancia ya que generalmente la misma no era mencionada. En el art.25 se establece que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

Se puede definir que el primer marco normativo en donde se establecen derechos a la infancia es en la Declaración de Ginebra aprobada en 1924 por la Sociedad de Naciones. Este documento marca un hito en la historia ya que establece derechos específicos para la infancia, así como responsabilidades de los adultos hacia esta.

Luego de las atrocidades vividas en la Segunda Guerra Mundial se crea las Naciones Unidas (ONU). Dicha organización se preocupó por las situaciones vividas por NNA durante el conflicto, por lo tanto, los Estados Partes entienden necesario elaborar un documento internacional de protección de la infancia y adolescencia para que los Estados la ratifiquen. Esto no se logró, pero se elaboró la Declaración de los Derechos del Niño. La misma fue aprobada el 20 de noviembre de 1959 de forma unánime por los 78 Estados miembros de la ONU. Dicha Declaración establece la idea de la necesidad de protección y cuidado especiales para la infancia.

Sin lugar a dudas estas dos declaraciones, la Declaración de Ginebra (1924) y la Declaración de los Derechos del Niño (1959), fueron dos antecedentes de importancia previas a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre 1989 por Asamblea General de las Naciones Unidas. La Convención representa un instrumento internacional legal para el reconocimiento de derechos humanos de la infancia y adolescencia. Como innovador, primeramente, define la franja etaria que comprende la infancia y, en segundo lugar, reconoce el derecho a la participación de NNA. Esto habilita un proceso de transformación, de ser considerados objetos de protección y cuidado transitan hacia el camino de ser reconocidos como sujetos de derechos, reconociéndolos como actores activos en los temas que los afectan.

La CIDN reconoce los derechos humanos básicos de la infancia y adolescencia. Los cuatro principios fundamentales son:

1. La no discriminación (artículo 2). Esto implica que todos los derechos declarados se aplican a todos los niños, niñas y adolescentes sin distinción de ningún tipo.
2. El interés superior del niño (artículo 3). Implica que frente a una decisión que les afecte debe considerarse la mejor posibilidad respetando los derechos fundamentales.
3. El derecho a la vida, la supervivencia y de desarrollo (artículo 6). Esto es la responsabilidad asumida por los Estados para garantizar sus derechos consagrados en la Convención. Las instituciones deben garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.
4. La participación infantil (artículo 12) implica un conjunto de derechos en donde se establece que la infancia y adolescencia puedan expresar libremente sus opiniones y ser escuchados en los aspectos que lo afectan. No es simplemente escuchar y expresar, sino que implica considerar e incluir su mirada en los temas que les preocupan.

La CIDN modificó la mirada hacia la infancia y adolescencia y planteó un cambio de doctrina en donde se le otorga a los NNA derechos y libertades en cuanto ciudadanos, considerándolos sujetos de derechos. Esta nueva concepción, va a implicar otras formas de relacionarse entre los diferentes actores que actúan en el campo de la infancia. “La Convención representa una oportunidad, ciertamente privilegiada, para desarrollar un nuevo esquema de comprensión de la relación del niño con el Estado y las políticas sociales, y un desafío permanente para el logro de una verdadera inserción de los niños, y sus intereses, en las estructuras y procedimientos de decisión de los asuntos públicas” (Cillero, 1999, p. 51).

En este sentido, la ratificación de la Convención por parte del Estado uruguayo en 1990, generó transformaciones en el aparato estatal para responder a los derechos consagrados en la Convención.

### **Políticas sociales e infancia y adolescencia en Uruguay**

Me enfocaré en desarrollar el recorrido que el país ha llevado a adelante con respecto a las políticas de infancia y adolescencia.

Se puede decir que el Estado uruguayo fue pionero en América Latina en el campo de la protección social; ya que durante la primera mitad del siglo XX contó con un sistema de políticas sociales de amplia cobertura, buscando proteger a la mayor cantidad de la población, siendo el prestador de servicios de seguridad social, salud y educación. “La centralidad del Estado en la provisión de bienes sociales limitó tanto la presencia de

instituciones de protección privadas y/o filantrópicas, como el diseño de intervenciones focalizadas dirigidas a grupos específicos de población” (Midaglia & Antía, 2007, p. 132).

Las políticas de infancia se encontraban dispersas en varios organismos públicos hasta 1934, cuando se sanciona el Código del Niño unificando un marco jurídico para el campo de la infancia, así como también el organismo rector de las políticas dirigidas a la niñez: el Consejo del Niño.

(...) La mera sanción del mencionado Código del Niño y la existencia de una institución encargada de la problemática infantil no sólo deben considerarse como un serio intento de unificar políticas de naturaleza particular, sino también como una indicación de que los programas de infancia pasaron a ser una línea específica de intervención y responsabilidad estatal (Midaglia, 2010, p. 29)

El Código del Niño es el documento jurídico que representa la Doctrina de la situación irregular. Este modelo articula el control institucional de la niñez y adolescencia y está sustentada en dos ejes: el abandono y la infracción. La preocupación más importante de la época era la situación de los menores entendidos como: “(...) vagabundos, mendigos, rateros, inmorales, situaciones que, para el espíritu de la época, tenían como única causa, la desorganización familiar.” (De Martino y Gabin, 1998, p. 41)

Es el año 1988 que con la Ley 15.977 se crea el Instituto Nacional del Menor (INAME) que sucederá al Consejo del Niño. A partir de ese momento se convierte en un servicio descentralizado bajo la órbita del Ministerio de Educación y Cultura y así mismo amplía los cometidos que tendrá dicho organismo.

Esta Doctrina tuvo su impacto significativo hasta 1990, dado que posteriormente se encuentra en constante tensión con el surgimiento de la Doctrina de la protección integral aportada por la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. Para poder entender las modificaciones que se dan en las políticas de infancia es necesario tener presente cuales son las concepciones de donde se parte, es decir la política social no es neutra, sino que la sustenta determinada construcción de la infancia y la adolescencia.

Socorro García (2008) plantea que desde la aprobación del Código del Niño las políticas de infancia son entendidas y diseñadas desde una perspectiva que no reconoce a los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, sino que los define por sus necesidades y carencias. A su vez la familia posee un lugar de centralidad sobre el cual se estructura la sociedad y el Estado quien debe bridar las condiciones para que la familia pueda cumplir con sus obligaciones.

A partir de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, ratificado en el Uruguay en 1990, el tema de la infancia vuelve a aparecer en la agenda pública, marcando un punto de inflexión con la concepción de infancia existente, así como del diseño e implementación de las políticas de la niñez y adolescencia. “La importancia de este recorrido radica en que muchas de estas concepciones atraviesan tanto los discursos como las prácticas en el campo de la infancia hasta la actualidad.” (García, 2008, p. 9)

Se podría decir que se comienza una nueva etapa con respecto a las políticas de infancia, dado que las políticas de infancia deberían sustentarse en la doctrina de la protección integral. Dicha doctrina observa a la niñez y la adolescencia desde un enfoque derechos concibiéndolos como ciudadanos/as. Se introduce las nociones de: niño sujeto de derecho; derechos universales para toda la infancia y adolescencia; interés superior del niño teniendo en cuenta su desarrollo físico e intelectual; se reconoce a la familia como medio natural para su crianza; y la participación como derecho primordial en todos los temas de su interés personal.

La doctrina de la protección integral aparece representada por cuatro instrumentos básicos:

- a. La Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- b. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Reglas de Beijing).
- c. Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes Privados de Libertad.
- d. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil (Directrices de Riad) (García Méndez, 1998)

La CIDN en el art. 43 establece un sistema de monitoreo para que los Estados partes cumplan con la promoción y obligaciones que allí se establecen. El órgano que se encarga de esto es el Comité de los Derechos del Niño, conformado por expertos independientes que supervisan la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención, relativos a la participación de NNA en los conflictos armados; y a la venta, prostitución y la utilización de pornografía con NNA.

El Comité de los Derechos del Niño en Uruguay (CDNU), es una coalición de organismos no gubernamentales, sociales y culturales creado en 1991, a raíz de la ratificación por parte de nuestro país de la CIDN. Este Comité nacional tiene -en el marco de la normativa nacional e internacional- como cometidos fundamentales: el seguimiento de la aplicación de la Convención; el seguimiento de la evolución de la situación de la infancia y adolescencia; la

promoción de los derechos de NNA. Los organismos que forman parte del Comité aportan informes correspondientes a la situación de los derechos de NNA en diferentes áreas: educación, salud, privación de libertad, situación de calle, maltrato y abuso, explotación sexual, entre otras<sup>4</sup>.

La Convención introduce el concepto de la co- responsabilidad sobre los NNA del Estado, la comunidad y la familia, en lo que concierne al cumplimiento efectivo de sus derechos. La problemática de esta población ya no queda reducida al ámbito interno de la familia, sino que la CDN plantea el rol que debe jugar el Estado, así como también la injerencia de la sociedad.

Luego de ratificada la Convención, el Código de la Niñez que regía bajo la doctrina de la situación irregular se encontraba en contradicción con lo que establecía la Convención. En septiembre de 2004 cuando fue sancionado por el Parlamento uruguayo el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), Ley 17.823. A partir de ese momento el INAME pasará a denominarse Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) continuará siendo un organismo descentralizado, pero bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Esta aprobación establece una primera etapa donde se adecua el derecho interno a los compromisos internacionales asumidos con la ratificación de la Convención.

El Código de la Niñez y Adolescencia regula los derechos, deberes y garantías inherentes a la calidad de persona humana de los NNA del Uruguay. Definiendo como niños y niñas a todo ser humano hasta los trece años de edad y por adolescentes a los mayores de trece y menores de dieciocho años.

Algunos puntos de significativa importancia que se plantean en la CIDN son: reconocerles a los adolescentes infractores garantías en sus procesos; establecer medidas cautelares en situaciones de abuso y maltrato; elaborar y respetar las disposiciones en materia de adopción, filiación, acogida familiar y trabajo infantil; por último, la promoción de la participación infantil y adolescente. (Nathan y Pereira. 2009)

Con respecto a las políticas de infancia y adolescencia más recientes, Uruguay elaboró la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA). Fue diseñada para el período comprendido entre 2010 y 2030 por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia del Consejo Nacional de Políticas Sociales. Tiene como principio orientador

---

<sup>4</sup> Información extraída de <https://www.vozyvos.org.uy/comite-de-los-derechos-del-nino-uruguay>. Consultada 11 de diciembre 2018.

promover y respetar los Derechos de NNA. Así mismo, se orienta a promover la equidad de género, intergeneracional y territorial. Procura involucrar a todos los actores existentes pudiendo integrar las visiones e intereses de los propios implicados, sus familias, organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales. De esta forma se busca construir un proceso que fortalezca los espacios democráticos. (ENIA, 2008)

Uno de los lineamientos generales de la ENIA es la promoción de la participación democrática. Esto implica un desafío ya que, como órgano garante de derechos, debe considerar y contemplar la posibilidad de que exista diferencia de opiniones, la discusión, el conflicto y la diversidad.

Las políticas públicas deben garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes, hacerlos visibles, otorgarles reconocimiento social y facilitar la expresión de su voz. En tanto miembros de instituciones o grupos sociales, los niños y los adolescentes deben contar con formas de canalizar sus demandas de expresión colectiva venciendo una doble resistencia: por un lado, la de diseñadores y ejecutores de políticas y, por otro, la de la tradición paternalista. (...) Las medidas propuestas sugirieron prácticas que contribuyan a ampliar los espacios de voz de niños y adolescentes sin reproducir las formas de participación del mundo adulto. (ENIA, 2008, pp. 45-46)

A su vez, en noviembre de 2016 se publica el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020 en Uruguay. Dicho Plan busca profundizar y concretar los lineamientos planteados en el ENIA 2010-2030.

En el 2015, se define dar prioridad a la promoción de políticas dirigidas a la primera infancia, a la infancia y a la adolescencia. En este marco se instala la Comisión interinstitucional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia<sup>5</sup> en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Dicha Comisión es co-liderada por el INAU y el MIDES.

El primer objetivo planteado por la Comisión de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia fue elaborar un Plan Nacional con la participación de diversos actores y se realizó una consultoría a NNA acerca de sus necesidades e intereses.

---

<sup>5</sup> La comisión está compuesta por diferentes instituciones: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de Inclusión Social de Adolescentes (INISA), Consejo Directivo Central, Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), Consejo de Educación Secundaria (CES), Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), Consejo de Formación en Educación (CFE), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Programa Nacional de Discapacidad (PRONADIS - MIDES), Instituto Nacional de la Juventud (INJU- MIDES), Dirección Nacional de Promoción Sociocultural - MIDES, Secretaría Nacional de Cuidados (SNC- MIDES), Instituto Nacional de Alimentación (INDA -MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Secretaría Nacional de Deporte (SND), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Poder Judicial (PJ).

El Plan se basó en seis lineamientos estratégicos: 1- Asegurar el desarrollo integral mediante promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud; 2- Garantizar trayectorias educativas continuas para el desarrollo y la inclusión social; 3- Prevención, detección y atención a los diferentes tipos de violencia; 4- Abordar situaciones de especial vulnerabilidad, situación de calle, trabajo infantil, conflicto con la ley penal, pérdida de cuidado familiar; 5- Promover la participación, la circulación social y el acceso a bienes culturales y artísticos; 6- Garantizar el acceso a la justicia.<sup>6</sup>

En síntesis, lo que se puede observar es cómo ha ido evolucionando la concepción y la conquista de los Derechos Humanos y los Derechos de la infancia y adolescencia a nivel internacional y cómo esto ha impactado en las legislaciones de nuestro país, es decir cuánto se ha logrado modificar la agenda pública y la manera de construir y mirar a la infancia y adolescencia. Sin lugar a dudas la elaboración de un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, donde se establece una diferenciación entre la infancia y adolescencia, ha sido un hecho importante, así como también el reconocimiento a la necesidad de promover la participación infantil y adolescente, lo cual habilita la construcción de ciudadanía para ese segmento de la población y promueve la creación de espacios donde pueden ser volcadas sus opiniones.

---

<sup>6</sup> Información extraída de: Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020. Recuperada en: <http://www.claves.org.uy/web/wp-content/uploads/2014/08/Plan-Nacional-de-Primera-Infancia-Infancia-y-Adolescencia-2016-2010.pdf>. Consultada el 21 de abril de 2019.

### Capítulo III. Ciudadanía y Participación infantil.

Anteriormente desarrollé la evolución de los derechos humanos, la consagración de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) y por último la configuración de políticas destinadas a la niñez y adolescencia con el fin de tener un punto de partida para analizar la construcción de ciudadanía. En este capítulo presentaré dos nociones fundamentales para el análisis del tema en estudio, por un lado, la construcción de ciudadanía infantil y adolescente, considerando la CIDN una herramienta legal de reconocimiento de la misma y por otro lado la idea de participación en niños, niñas y adolescentes, qué implica, qué pretendemos de ella y a quienes involucra.

La idea de ciudadanía nos remite a que cada uno de los individuos que forman parte de una sociedad, adquieren y se les reconocen derechos y obligaciones; el Estado es quien debe garantizar el ejercicio de esos derechos. La ciudadanía implica un vínculo entre el Estado y la sociedad desde varias dimensiones; jurídicas, políticas, social, civil, etc.

Existen diversas discusiones sobre el concepto de ciudadanía. Una de las definiciones clásicas es aportada por Marshall, el cual considera que “la ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (Marshall, T. H., 1998, p. 37). Dicho autor toma como punto de partida la Inglaterra de pos guerra, desde allí desarrolla la noción de ciudadanía como una institución desde la segunda mitad del siglo XVII coincidiendo con el avance del sistema capitalista. A su vez plantea que la ciudadanía se construye por un proceso de expansión partiendo de los derechos civiles, que se pueden ubicar en el siglo XVIII. Los derechos civiles contemplan los derechos necesarios para la libertad individual, esto es la libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad, etc. En el siglo XIX se incorporarán los derechos políticos que están en relación con el derecho a participar de la vida política, a elegir y ser elegido. Por último, es en el siglo XX que se incorporan los derechos sociales vinculado al derecho de acceder a un mínimo de bienestar económico, derecho a la seguridad y a la educación. (Marshall, T. H. 1998)

John Durston<sup>7</sup> en su artículo *Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana* publicado en la Revista Iberoamericana de Juventud N°1 (1996); define como ciudadanía al

---

<sup>7</sup> Antropólogo estadounidense, trabajó durante 30 años en las Naciones Unidas, la mayor parte de ellos en la CEPAL. Es autor de numerosos artículos y libros especializados en el área del análisis y la evaluación de las políticas, proyectos y programas para potenciar el capital social, y el fortalecimiento de actores débiles de la sociedad civil.

Conjunto de normas que guían la relación entre el individuo y la sociedad, su relevancia para la participación es obvia: la ciudadanía viene a ser el marco que crea las condiciones para una participación posible. Pasar de la participación posible a la participación real implica que el *individuo* ejerce esa ciudadanía, que se ocupe de los temas de preocupación de la colectividad, que hace escuchar su voz en la discusión pública de esos temas, que pasa de ser mero consumidor de mensajes y valores a ser productor de sus propios mensajes -es decir, que imagina y comunica sus propuestas de solución a la colectividad- (Durston, 1999, p. 1).

Además, plantea que para el ejercicio de la ciudadanía es necesario que sean reconocidos los derechos de las personas por los actores sociales y es la sociedad la creadora de los espacios y la que brinda las herramientas para puedan hacer escuchar su voz y su opinión.

Al considerar a la infancia y adolescencia como un actor social (sea individual o grupal) y al relacionarlo con las diferentes y desiguales representaciones de los actores sociales, Durston identifica cinco formas que limitan la ciudadanía infantil.

Una de ellas es la *Ciudadanía denegada* que afecta a los denominados sectores excluidos, dentro de este sector se identifica a las etnias, razas, pobreza, etc. Estos jóvenes no acceden al conocimiento y a las habilidades (lenguaje utilizado, acceso a la información, etc.) para ejercer la ciudadanía. Define como *ciudadanía de segunda clase* cuando no es restringida explícitamente, sino que se les niega de forma implícita. Se colocan obstáculos sutiles para que se dificulte su participación. Un ejemplo de esto son los jóvenes que muchas veces no se sienten escuchados en instituciones envejecidas, donde sus opiniones son subestimadas por parte de los adultos. Lo que provoca es el desinterés por parte de los jóvenes para participar y ejercer su ciudadanía, logrando su exclusión. Generan una diferencia tajante entre los incluidos, primera clase y los excluidos segunda clase. La tercera forma de limitación sería la *ciudadanía despreciada*, entendida como el rechazo a ejercer la ciudadanía por parte de los jóvenes, ellos cuentan con las capacidades o habilidades propia y existan espacios creados en la sociedad para que puedan ejercerla, pero no lo realizan. Luego categoriza a la *ciudadanía latente* como aquella en la que los jóvenes no han encontrado una motivación en la causa, pero o bien ya han participado o tienen las habilidades para hacerlo. Puede haber sucedido que en otro momento hayan participado, pero se desmotivaron o vieron frustrados sus intereses y se desvincularon. Por último, coloca a la *ciudadanía construida* tiene que ver con la construcción gradual que adquieren los sujetos de su propia ciudadanía que van aprendiendo a lo largo de la vida. Sería la incorporación de virtudes, capacidades, habilidades por medio de la práctica (Durston, 1999).

La clasificación desarrollada puede ser de ayuda para comprender y analizar las carencias institucionales y sociales en relación con el ejercicio de ciudadanía de los NNA. Es una clasificación que habilita la reflexión, en cuanto el lugar que ocupa el adulto propiciando una participación real de los NNA, además que sirve para comprender las diferentes formas de participación política que pueden tener los NNA.

Eduardo Bustelo (1998), plantea dos modelos de ciudadanía en función del sistema económico que los guía. “Hay una forma de ciudadanía que se deriva de la racionalidad capitalista, en donde es el individuo que tiene un valor moral y no la familia, la comunidad o la sociedad” (p. 3). Para América Latina el autor distingue dos paradigmas de ciudadanía y cómo ellas ven a las políticas públicas para atender los niveles de desigualdad, vulnerabilidad y exclusión social. Estos dos modelos serían: ciudadanía asistida y ciudadanía emancipada. (Bustelo, 1998)

La ciudadanía asistida se apega a una corriente conservadora de política social y económica, en este caso el Estado cumple un rol marginal y el Mercado es el que autoregula y determina lo social y político. Se encuentra vinculado a un sistema hegemónico económico liberal en donde se prioriza las libertades individuales sin intervenciones del Estado. En este modelo la participación se encuentra restringida y se habilita para resolver problemas específicos.

En la otra clasificación del modelo de ciudadanía emancipada, se vincula a una mirada socialista, promoviendo igualdad de oportunidades, el Estado ocupa un rol protagónico, activo y democrático, y el Mercado es un medio y no fin. Se promueve la participación en lo social, político y en la economía.

Para el ejercicio real de la ciudadanía infantil y adolescente es necesario que esté presente y sea considerada la voz de los NNA. Considero que quien debe cumplir un rol fundamental en esta tarea, es el Estado ya que el mismo define y elabora las políticas dirigidas a la infancia y adolescencia, debe ser el garante de sus derechos, así como promover espacios para la inclusión de las opiniones de NNA. “Si la infancia y la adolescencia son categorías histórico-sociales, se hace fundamental el poder configurador del Estado y su institucionalidad como garantes de una política pública respecto de las prioridades en el *campo* de la infancia” (Bustelo, 2011, p. 169).

## Participación infantil y adolescente

A continuación, presentaré algunas concepciones de participación infantil y adolescente dado que considero que promover la participación garantiza su reconocimiento como ciudadanos, los habilita a expresarse, a dar su opinión, tomar decisiones, incidir y sentirse individuos parte de una comunidad.

Desde la CIDN se reconoce el derecho a la participación. El artículo 12 de la CIDN plantea: “Los estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afecten al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad”

Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que lo afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.” (CIDN 1989. Art.12).

De este artículo se desprenden cuatro componentes de la participación a ser tenidos en cuenta. *Ser informados* alude a necesidad que los niños, niñas y adolescentes cuenten con la información pertinente para poder emitir una opinión consciente. *Emitir opinión* es contar con la posibilidad de un espacio en donde puedan plantear sus ideas o propuesta en temas que a ellos le concierne y construir una opinión individual o colectiva. *Ser escuchados* implica que las opiniones, propuestas o ideas de los niños, niñas y adolescentes sean escuchados y respetados por los adultos. *Incidir en las decisiones* es un punto crucial en la participación ya que implica que sus opiniones sean tomadas en cuenta y tengan un impacto.

Roger Hart<sup>8</sup> (1993) ha reflexionado en cuanto el lugar que ocupa la infancia en la vida social y si se ha logrado considerar las opiniones de niños, niñas y adolescentes en los procesos de participación. Define participación como el “proceso de compartir decisiones que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive. Es el medio por el cual se construye una democracia y es un criterio con el cual se deben juzgar las democracias. La participación es el derecho fundamental de la ciudadanía” (p. 5) Sostiene que la confianza y la capacidad de participar se adquiere gradualmente por medio del ejercicio práctico, no puede aprenderse como algo abstracto dentro de un salón (Hart, 1993).

---

<sup>8</sup> Académico estadounidense de mediados del siglo XX, doctorado en filosofía, que aborda los derechos de NNA. Sus investigaciones se centran en comprender la vida cotidiana de niños, niñas y jóvenes, diseñando metodologías participativas que articulen los intereses e inquietudes de la infancia y adolescencia.

Dicho autor establece el diagrama de la escalera de Participación (Ver cuadro 1). Utiliza la metáfora de la escalera en donde los primeros tres peldaños representan modelos de no participación. Los restantes 5 peldaños representan diferentes grados de participación genuina. Plantea además que existe una fuerte tendencia de los adultos en subestimar la capacidad de los NNA y en muchas ocasiones son utilizados para influir en alguna causa particular. Dentro de la no participación coloca la (1) *manipulación* como el primer escalón. Aquí los NNA son incitados a realizar actividades que desconocen el para qué de esa actividad, no logran comprender de que se trata el tema. En el segundo escalón se encuentra la (2) *decoración*. Está vinculada a actividades institucionales en donde por medio de los niños buscan fortalecer su causa de manera indirecta. Este sería el caso cuando le colocan a los niños camisetas con frases apoyando alguna causa, pero ellos no se han enterado de que trata y no han podido participar de la organización del evento. El tercero y último escalón de la no participación sería el (3) *simbolismo*. Es la situación en la cual se le brinda los espacios para que los NNA opinen y se expresen, pero no tienen incidencia sobre el tema.

**Cuadro 1.**



Dentro de los modelos de participación genuina, que plantea el autor existen diferentes grados de participación. En el cuarto escalón se encuentra (4) *asignado pero informado*; es cuando los NNA comprenden las intenciones del proyecto y se ofrecen de forma voluntaria una vez que le hayan informado claramente de que se trata. El quinto escalón corresponde a (5) *consultados e informados*; en este escalón los NNA conocen el proceso y su opinión es realmente tomada en cuenta, pero el proyecto es elaborado y dirigidos por los adultos. El sexto peldaño, refiere a (6) *proyectos iniciados por adultos decisiones compartidas con los niños*; son proyectos diseñados por adultos, donde los niños comparten el proceso de toma

de decisiones. El séptimo escalón corresponde a proyectos (7) *iniciados y dirigidos por los niños*; dentro de su juego los NNA crean y llevan a cabo sus proyectos y en este proceso los adultos actúan como facilitadores. El escalón superior de la escalera de participación refiere a (8) *proyectos iniciados por los niños, decisiones compartidos con adultos*; los niños son quienes proponen, actúan y toman las decisiones y los adultos participan en la medida que son convocados por los niños.

Esta clasificación planteada en escalera, permite reflexionar acerca de cuanto facilita y aporta el adulto en la participación genuina de NNA; habilita además a que los adultos se interpeleen en su rol y en la metodología utilizada para promover procesos participativos reales.

Es posible pensar que la participación es entendida como un proceso dinámico, flexible y adaptable al contexto. No implica que los niños deban participar siempre en los escalones más altos, sino que puedan optar en qué nivel de participación quieren involucrarse.

Introducir la cita que sigue a continuación: “Distintos niños en oportunidades diversas pueden preferir desempeñarse a diferentes grados de participación o de responsabilidad” (Hart, 1993, p. 13)

Trilla J, y Novella A<sup>9</sup> en su publicación “*La educación y participación social de la infancia*” (2001, p. 152) parten del análisis de la escalera de Hart, y definen cuatro formas de participación social, al tiempo que afirman que se aprende a participar participando. Las cuatro formas de participación son: simple, consultiva, proyectiva y metaparticipación. Asimismo, plantean que existen diferentes grados de participación dentro de cada subtipo. Las diferencias tienen que ver con cuatro factores: el grado de implicación, de información-conciencia, de capacidad de decisión y de compromiso-responsabilidad. Cada uno de ellos puede darse en grados diferentes, y según sea la resultante de su combinación cabe hablar de mayor o menor participación. Los autores sostienen que desde la primera modalidad hasta la última se da de forma progresiva e incremental la participación, por ende, no son formas excluyentes. Pueden generarse experiencias en donde interactúen más de un tipo de participación.

*Participación simple* es la forma de participación más básica; es estar o hacer acto de presencia y se mide en términos cuantitativos. Los NNA juegan un rol de espectadores son liderados por adultos y siguen sus propuestas. La segunda forma de participación, la

---

<sup>9</sup> Ambos autores son docentes de la Universidad de Barcelona. Facultad de Pedagogía. Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Han escritos artículos sobre educación participación y ciudadanía infantil.

*participación consultiva*, supone una implicancia mayor de los niños, niñas y adolescentes, es necesaria su opinión y se habilitan los canales para que viertan su mirada. Aquí se involucran conociendo el sentido y el objetivo de su participación. En la *participación proyectiva*, los involucrados lo hacen como agentes, su compromiso es exigente y deben sentir como propio el proyecto. Por lo tanto, se implican activamente en su elaboración, diseño y ejecución. Por último, en la *metaparticipación*; los niños, niñas y adolescentes logran ser conscientes de su participación para lograr exigir y reconocer su derecho a la participación. Requiere facilitarles la forma de adquirir las capacidades y habilidades para la participación. (Trilla y Novella, 2001).

Entiendo que uno de los desafíos desde el enfoque de derechos con respecto a la agenda política y a las políticas dirigidas a la infancia es que se promuevan nuevos pactos intergeneracionales en donde se reconstruya el vínculo histórico entre los niños, niñas y adolescentes con el mundo adulto, que se caracterizó por ser adultocéntrico, dejando a los primeros sin posibilidad de ser parte y tomar parte de las decisiones. Pensar en nuevos pactos intergeneracionales significaría que los NNA son reconocidos como interlocutores válidos, con opiniones propias que serán escuchadas, con una postura formada frente a los temas que les conciernen, en definitiva, ser considerados sujetos de derechos.

Otro desafío entiendo que se puede presentar al momento de diseñar y elaborar programas que promuevan la participación de NNA, ya que deberían propiciar procesos genuinos y reales en donde los NNA sean contemplados y representados.

## Capítulo IV. Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)

En el siguiente capítulo realizaré la presentación y el análisis del programa de estudio de la presente monografía. Para ello haré referencia a las entrevistas realizadas, las cuales se aplicaron al personal técnico de INAU y a los adolescentes que participan de los grupos de referencia del departamento de Montevideo<sup>10</sup>. Al inicio del trabajo la intención de las entrevistas fue realizárselas a los actuales adolescentes consejeros, pero una de las entrevistadas planteó que el cargo de consejero en Montevideo se encontraba vacante ya que el adolescente electo renunció al mismo. Por dicho motivo, debí modificar la estrategia elaborada para los adolescentes consejeros siendo necesario entrevistar a adolescentes del grupo de referencia departamental. Se utilizó como fuente secundaria un documento publicado por INAU en donde se exponen las opiniones de los/as adolescentes que ejercieron el cargo de consejeros.

Primeramente, expondré las características del programa PROPIA y dos de sus ejes de intervención: los grupos de referencia Departamentales y el Consejo Asesor Consultivo. Desarrollaré la historia de dicho programa en la Institución, su objeto de intervención, los cambios que han ocurrido, así como la modalidad de funcionamiento. Se analizarán las estrategias que utilizan para promover el ejercicio de la ciudadanía de NNA. Como ya mencioné al inicio del documento el objetivo del trabajo es *indagar como el programa PROPIA del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) incluye la voz de niños, niñas y adolescentes y promueve la participación para el ejercicio pleno de la ciudadanía de la infancia y la adolescencia.*

Considero pertinente analizar y reflexionar acerca del programa siendo que éste es una estrategia definida por el Estado para la promoción de la participación de la infancia y adolescencia, que lo ejecuta a través del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Dicha Institución es el organismo rector en políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia. A su vez, es el encargado de promover la ciudadanía infantil, siendo su misión “garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía de todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho.”<sup>11</sup>

Su visión como rector de políticas, se define como: “promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el

---

<sup>10</sup> Se realizaron cuatro entrevistas a saber, a dos técnicas del PROPIA y a dos adolescentes que participan de los grupos de referencia departamentales en Montevideo. A efectos de este estudio se mantendrán anónimos los nombres de las personas que aportaron su conocimiento para el trabajo de campo y se las denominará de la siguiente manera al momento de realizar las referencias correspondientes, entrevista 1 y 2 al personal técnico y entrevistas 3 y 4 a los adolescentes.

<sup>11</sup> Información extraída de: <http://www.inau.gub.uy>. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2018

marco de la Doctrina de la Protección Integral”<sup>12</sup>. Por lo tanto, dicha institución desarrolla diferentes proyectos y programas de atención que buscan reconocer y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes.

El INAU se propuso, para el período de 2015- 2020 los objetivos que se plantean a continuación:

- Mantener la cobertura alcanzada en las distintas modalidades de Protección Integral, mejorando la calidad y promoviendo la transformación gradual del modelo de atención.
- Promover cambios en el Modelo de Atención a través de la diversificación de propuestas no asilares: Alternativa Familiar y Pequeños Hogares.
- Desarrollo de un Programa de descentralización y articulación interinstitucional con Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Ministerio de Salud Pública (MSP), Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Intendencias y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).
- Promover la integración social de los jóvenes del INAU, en coordinación con políticas de vivienda, trabajo, educación y salud.
- Promover la transformación cultural a través de acciones comunicativas que promuevan la concepción del niño/a y adolescente como sujeto de derecho<sup>13</sup>.

INAU tiene varios programas que son transversales a la institución que no están dirigidos a una franja etaria en particular, sino que, a todos los niños, niñas, adolescentes y sus familias. Mayormente la ejecución de estos programas se hace por medio de la articulación y participación de otras instituciones a nivel nacional e internacional.

Particularmente me centraré en uno de esos programas, el Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA). Tiene como objetivo principal

promover el conocimiento y ejercicio del derecho a la participación mediante propuestas diversas para una población heterogénea de niños/as y adolescentes, que se llevan a cabo a nivel local, departamental, nacional e internacional. (...) Es un programa de alcance nacional que articula acciones con otras instituciones, y con los equipos departamentales de promoción de la participación, integrados tanto por adultos (PROPARES: promotores de participación) como adolescentes y niños/as aportando sus ideas y su colaboración”<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Información extraída de: <http://www.inau.gub.uy>. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2018.

<sup>13</sup> Información extraída de: <http://www.inau.gub.uy>. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2018.

<sup>14</sup> Información extraída de: <http://propiauruguay.blogspot.com.uy>. Fecha de consulta 18 de diciembre de 2018.

El programa toma impulso luego de una consulta realizada a adultos, en la cual se buscaba indagar acerca de los derechos más vulnerados de NNA. De allí se desprendió que uno de los cuatro derechos más vulnerados es el derecho a la participación (Personal técnico 1, 2018). A partir de dicha encuesta INAU se propone capacitar a funcionarios de la institución para crear Promotores de Participación (PROPAR) cuya tarea es habilitar y propiciar el ejercicio del derecho a la participación de NNA.

En la entrevista mantenida con el personal técnico integrante del equipo PROPIA y del área del Consejo Asesor Consultivo (CAC), se identifica el inicio del programa en el año 2006. En una primera etapa estaba dirigido a la interna de la institución y a partir del 2008 se comenzó a involucrar a otras instituciones u organizaciones<sup>15</sup>. En ese año “se crea lo que se llaman grupos Propia. Había en cada departamento del país grupos de niños de 8 a 12 años más o menos, y adolescentes de 13 a 17. Ahí se empieza a trabajar con los promotores de participación.” (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018)

Las actividades que se realizan son talleres con NNA, Congresos Departamentales, y Congreso Nacional de Infancia y Adolescencia de forma anual. En 2009 INAU fue invitado a participar del Primer Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes, en el marco del XX Congreso Panamericano del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, llevado a cabo en Lima – Perú. Allí participaron varios países y se realizaron recomendaciones a ser tenidas en cuenta por las políticas públicas de los países parte. Es así que, INAU crea el Consejo Asesor y Consultivo (CAC) conformado por representantes adolescentes de cada departamento, elegidos por sus pares.

El CAC se creó con los siguientes objetivos:

- 1) Asesorar y realizar sugerencias al Directorio del INAU en materia de políticas públicas de Infancia y Adolescencia, 2) Ser consultados en materia de políticas públicas de Infancia y Adolescencia por el Directorio del INAU, cuando sus autoridades lo consideren pertinente, 3) Ser representantes y portavoces de las inquietudes y opiniones de los grupos de niños, niñas y adolescentes de todos los departamentos del país. (PROPIA-INAU, 2018, p. 9)

El Consejo es creado en noviembre 2009, conformado por adolescente entre trece y diecisiete años y funciona dentro del marco de PROPIA. La elección y funcionamiento del mismo fue votado en el segundo Congreso Nacional de NNA del PROPIA. Se estableció que el voto fuera secreto por mayoría y se votara a dos candidatos, sin posibilidad a ser re electo. En la votación se define el/la consejero/a titular y suplente por departamento. Desde

---

<sup>15</sup> Se amplía a liceos, escuelas, clubes de niños, centros juveniles, grupos organizados, Organizaciones No Gubernamentales, Movimiento Scout, proyectos de INJU, etc.

los inicios al 2013 los mandatos duraban un año, pero a partir de 2014 los NNA definieron que el mandato se mantuviera por dos años.

En el 2018 el equipo central de PROPIA, se propuso trabajar en la construcción de grupos de referencia departamentales, que sería un Grupo PROPIA pero ampliado, conformados por dos representantes de cada organización o institución, así como también del consejero titular y suplente.

El CAC se nutre de los grupos de referencia departamentales. Allí se postulan voluntariamente los consejeros/as y se realiza la elección. La modalidad escogida para la votación lo deciden los propios NNA de cada grupo. El Consejo se reúne cuatro veces al año debido a lo que implica movilizar a los/as adolescentes de todo el país hacia Montevideo, por ese motivo no pueden tener una frecuencia mayor. En noviembre de cada año se realiza el Congreso Nacional de PROPIA, éste es el órgano máximo de decisión y por lo general en dicho espacio se efectiviza el cambio de mandato (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018)

La metodología de trabajo utilizada por el programa es la siguiente: lo temas que se abordan surgen y se trabajan en los grupos de referencia departamentales, así como también los consejeros/as trasladan al grupo las inquietudes o consultas planteadas por el directorio de INAU. El consejero lo que hace viene a Montevideo se reúne con sus compañeros consejeros, es uno por departamento, cuentan a sus compañeros y al directorio lo que están trabajando en sus grupos de referencia y a su vez el directorio les plantea cosas, temáticas que les parece que sirven, los consulta sobre temáticas que quieren saber la opinión de los adolescentes. Los consejeros vuelven al departamento y hace eso en el grupo de referencia”. (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018)

Recientemente se presentó un proyecto de ley para institucionalizar el CAC, “la idea es que la ley de alguna forma va a dar una continuidad a este espacio de participación porque sabemos que los mandatos duran cinco años por ahora se ha dado continuidad, pero mañana cambia el gobierno y no sabemos si se va a continuar o no. (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018).

Los grupos de referencia departamentales son parte fundamental del proceso de participación ya que allí se identifican los intereses y temas a abordar. Éstos grupos se reúnen cada quince días aproximadamente, pero varía según la zona y las características del grupo. En una de las entrevistas se planteó que en Montevideo se reúnen cada tres viernes y que lo ideal era realizarlo una vez por semana, pero no se puede debido a la falta de recursos humanos.

De cada institución van tres o cuatro chiquilines que representen a sus pares, lo que se trabajó y lo que surgió ahí que ellos puedan llevarlo a su centro, involucrar a su centro y desde ahí multiplicar ideas entonces traer para la próxima. Trabajamos la representatividad, por ejemplo, que es para ellos ser representantes, haber sido

elegido y esto de ir y llevar que sean portavoces de lo que está pasando. (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

En síntesis, los temas y acciones que se plantean, según la estrategia metodológica presentada por las técnicas del programa, parten de los NNA y surgen en los grupos de referencia. Desde allí se definen los temas que luego serán tratados en el CAC junto con el directorio de INAU.

De las entrevistas realizadas se desprende que PROPIA tiene una fuerte apuesta a generar procesos de construcción de ciudadanía, esto se puede observar en la preocupación por crear los espacios para que los NNA ejerzan sus derechos, según como lo establece la CDN. Como sostiene Durston (1999) la ciudadanía se puede entender como el marco que crea las condiciones para habilitar los procesos de participación. A su vez para que esa participación sea real los sujetos deben ocuparse de los temas que le preocupan y deben ser escuchados, poniendo en juego su voz y opinión.

El equipo técnico entiende que desde el programa se está aportando a la construcción de ciudadanía.

Justamente yo creo que los gurises al conocer sus derechos y ejercer su derecho a la participación también están ejerciendo ciudadanía, se empoderan de sus derechos (...) Eso que se empoderan, en el sentido de que, ahora yo soy promotor también de mis derechos, puedo explicarle a ese que no sabe y contarle, eso genera esta experiencia". (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018)

Hay una Convención y unos derechos, que tienen derecho a expresarse y que los escuchen, de que los tengan en cuenta. Este programa lo que hace es hacer llegarles esa información, pero llegarle y además generarle esa confianza de que ellos puedan apoderarse de sus ideas, puedan expresar. (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

Los procesos de participación juegan un rol fundamental en el ejercicio de la ciudadanía y en la posibilidad de incluir la voz NNA, entiendo que promover la participación puede garantizar el reconocimiento de los sujetos como ciudadanos, habilita a expresarse y dar su opinión, a tomar decisiones, incidir y sentirse individuos parte de una comunidad. Para esto es necesario que se construyan los espacios en donde sean respetadas esas opiniones ya que participar no implica solo escuchar. Participar implica: una escucha activa, estar atentos a los intereses de NNA, a actuar y generar acciones que logren una incidencia en la sociedad. Como decía Durston (1999) se debe generar los espacios en donde se reconozcan los derechos de la infancia y adolescencia y se brinden las herramientas necesarias para que se propicie la expresión de sus opiniones sin sentirse juzgados o sean inhabilitados.

En este sentido PROPIA publicó el siguiente texto de referencia: *A participar también se*

*aprende. Apuntes para promover la participación infantil y adolescente* (2012). Con esta publicación se busca brindar herramientas para la habilitación y promoción de procesos participativos en NNA. En este sentido en una de las entrevistas se plantea

que aprendemos a participar y los adultos nos falta muchísimo y aprendemos mucho y aprendemos mucho con los chiquilines. (...) Entonces la participación y el derecho a participar que es el que rige, ya te digo el rector, el hilo conductor de todos los demás derechos, se aprende y se sabe y se siente con la práctica participando, no es contando. (...) La participación es eso, es a través de la práctica”. (...) La participación tiene que ver con que estén informados y detectar intereses de los chiquilines. (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

En la entrevista realizada a una de las técnicas, ella dejó siempre presente su preocupación por generar espacios en el cual los NNA se puedan sentir cómodos para expresar sus ideas y opiniones. Para ello propone:

Cada instancia tiene que estar todo planificado, como es un derecho a participar bueno vamos a lo que salga, de ninguna manera, tiene que estar todo planificado, siempre tiene que haber una dinámica de rompe hielo donde se pueda crear ese clima participativo, donde pueden sentirse cómodos para expresarse y ahí hacemos participar niños, adolescentes y adultos y después un desarrollo, que es lo que vos quieres, sensibilizar sobre la participación, trabajar sobre los derechos, detectar necesidades de los chiquilines y después un final y una dinámica de cierre y de evaluación y de cierre por lo general, entonces eso tiene que estar porque hace a la cosa. (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

En el libro *A participar también se aprende. Apuntes para promover la participación infantil y adolescente* (2012), se plantea la necesidad de crear “climas participativos”, siendo el adulto referente el primer responsable de generar ese clima. De esa forma se logrará crear un ambiente que permita la integración del grupo reconociendo las diversidades del mismo y respetando los tiempos de los integrantes.

En las entrevistas se indaga acerca de cómo es incluida la voz de los NNA en los grupos de referencia departamentales. Según los entrevistados, lo hacen a través de dinámicas, creando el clima necesario, se busca “tomar en cuenta, de ponerte a la altura del chiquilín, de que si para mi es importante lo que voy a decir para él también es muy importante lo que va a decir (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018). Una de las entrevistadas sostiene que además de generar el clima necesario e intentar romper con la asimetría entre adulto – NNA, es necesario generar un vínculo de confianza que se construye por medio de la escucha y el respeto.

Solamente eso es, escucharlos con respeto sin poner en tela de juicio, nada más. Tampoco es resaltar cuando uno dice algo, que también vamos aprendiendo he aprendido cantidad y sigo aprendiendo, que no resaltar lo que diga aquella niña porque a mí me parece o me pareció que era, es tan importante, cada vez que trabajas

en sub grupos decimos eso, es tan importante la opinión de cada uno así sea una palabra, por supuesto si no quieres hablar no hablas, pero por eso es un proceso (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

Otra entrevistada relata que intentan evitar la participación que Hart (1993) denomina de decoración y la coloca en los peldaños de la no participación. Desde su concepción de participación implica

que los gurises estén informados, puedan opinar acerca de los asuntos que les interesa y a su vez también sean tenidos en cuenta y poder hacer algo, tomar acciones y que incidan, que sus opiniones incidan que no quede sólo en una opinión. (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018).

Nosotros concebimos la participación como un derecho que se ejerce, pero es necesario el adulto, es intergeneracional, si no hay un adulto que facilite, que promueva es muy difícil que los niños o adolescentes por sí solos promuevan participación. (Personal técnico 1, comunicación personal. 15 de mayo de 2018)

Lo que se desprende de las entrevistas con las técnicas, es que la metodología utilizada por el programa y la concepción de participación se acercan a las nociones aportadas por Hart con la escalera de participación. En su metáfora coloca tres escalones en los cuales no se realizan procesos participativos, los NNA son allí objetos de manipulación, decoración y simbolismo. Esto es, los adultos subestiman las capacidades de los NNA en comprender y apropiarse de los proyectos. De la información aportada por el personal técnico del PROPIA, puedo decir que el programa intenta que los NNA incluyan su voz y se los habilite a sentirse parte de los procesos. Con respecto al rol de los adultos como facilitadores, se encuentran en la búsqueda de generar propuestas en las cuales se promuevan climas distendidos, que habiliten la expresión de las opiniones de NNA. Se desprende de las entrevistas la preocupación en promover una participación genuina y respetar los tiempos de cada uno de los integrantes del grupo, tanto en los grupos de referencia como en los Consejos. Intentan promover que ellos y ellas sean los protagonistas de su historia y que las decisiones se tomen de forma colectiva.

En lo que respecta a los procesos participativos podríamos decir que el programa transita por diferentes escalones ya que por momentos existe una participación más activa por parte de los adultos y en otras circunstancias los NNA tienen un rol más protagónico. Esto se observa en las entrevistas cuando mencionan que hay momentos en los que deben realizar el seguimiento de los expedientes que los NNA presentan en diferentes organismos, para que el proceso no se vea estancado.

Sin lugar a dudas para el ejercicio de la ciudadanía y los procesos participativos en NNA el adulto juega un rol fundamental. Dado que históricamente los adultos han ocupado un rol

de poder, la infancia y adolescencia ha sido diluida en el mundo adulto durante años. El artículo 12 de la CIDN plantea: 1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Aquí surgen dos puntos interesantes de analizar: expresar su opinión en asuntos que le afectan y dar oportunidad a ser escuchados directamente o por un representante. No existe ciudadanía sin voz, pero ¿cómo es representada esa voz? Los procesos participativos para que sean genuinos deben ser cuidadosos y no demagógicos por parte del adulto. Baratta plantea que

al configurar el derecho del niño a ser escuchado, como deber de los adultos de escucharlo y aprender de él, el principio contenido en el artículo 12 se coloca como el principio central de la Convención e indica un largo camino hacia el futuro de la relación entre niños y adultos. Pero este es también el camino hacia el futuro de la democracia. (Baratta, 2001, p. 103)

Con respecto al rol de los adultos en los procesos participativos Hart sostiene “no debemos subestimar la importancia de la participación de los adultos, no solamente por la orientación que pueden dar sino también por las lecciones que necesitan aprender” (Hart, 1993, p. 6). Una de las entrevistadas problematizaba acerca del rol del adulto en dichos espacios.

Entonces por qué tengo que tener la palabra, vengo a iluminar, por qué crearme yo cómo adulta que lo que digo... me tienen que escuchar, me tienen que tomar en cuenta, me tienen que respetar y yo que sé. El niño o el adolescente es exactamente lo mismo, eso aprendes a tomar en cuenta que es lo que dice, a escucharlo muchísimo más yo digo que a veces los adultos estamos tan contaminados con tantas cosas y ellos dicen ¿y esto?, y te bajaron a tierra así, y te encontraron la solución y si no es esto, esto otro y poder con ellos trabajar eso (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018).

En esta cita se puede observar como los adultos también aprenden a participar juntos con los NNA, asumiendo un rol secundario en estos procesos. Agrega:

Nosotros acompañamos, habilitamos a que ellos se puedan expresar, a que puedan sacar lo que les interesa y ver a qué cosas, de qué manera incidir y bueno estamos ahí. (...) El rol del adulto es exclusivamente habilitar el espacio, el lugar para que los chiquilines se puedan expresar tan libre cómo lo hacemos los adultos sin ser puesto en tela de juicio. Y después acompañar a las propuestas (...) El adulto en lo

posible tiene que pasar desapercibido, ahí se va a escuchar, yo les digo siempre en el primer momento cuando les empiezo a contar de que se trata, presentando de que se trata, acá no me vienen a escuchar a mí nosotros venimos a escucharlos a ustedes. (Personal técnico 2, comunicación personal. 11 de junio de 2018)

Al momento de pensar los espacios participativos es necesario tomar en cuenta los intereses y percepciones de la infancia y adolescencia. Debemos evitar reproducir modalidades de participación que funcionan en el mundo adulto ya que no necesariamente pueden ser efectivos o motivadores para los NNA; en este sentido, les corresponde a los adultos reconocer y legitimar la pluralidad de expresiones propias de la infancia y adolescencia. Muchas veces los adultos son los que obstaculizan los procesos participativos. El desafío más grande para los adultos es dar apoyo verdadero a las opiniones de los NNA sin sesgar o direccionar las propuestas en función de los intereses del mundo adulto. Se trata de construir un vínculo más equitativo entre la infancia y adolescencia y el mundo adulto, en el cual se reconoce que los NNA tienen conocimientos y capacidades que pueden ser tomadas en cuenta y el adulto debe abrirse a nuevas posibilidades y aprender de ellos y ellas. En este sentido, se trata de respetar el interés superior del niño sin perder de vista las responsabilidades que los adultos juegan en las comunidades para la protección de la infancia y adolescencia.

A los efectos de indagar cuál es la percepción de los NNA con respecto a la inclusión de su voz en los grupos de referencia departamental y en el Consejo; se realizaron dos entrevistas a adolescentes del grupo de referencia de Montevideo y se utilizó un coloquio presentado recientemente por PROPIA acerca de los avances que se han dado en el CAC.

Frente a la pregunta en los grupos de referencia departamental de cómo se eligen los temas a trabajar, si sus opiniones son tomadas en cuenta y si sienten escuchados, los y las adolescentes sostienen lo siguiente:

Generalmente hablamos, hablamos por ejemplo hablamos de diferentes problemáticas sobre distintas cosas que surgen entre niños, niñas y adolescentes, en este caso, en esta instancia estamos hablando de la no violencia. (Adolescente 1, comunicación personal. 15 de junio de 2018)

Se eligen por que surgen a través de nosotros en general o a través de los adultos también, pero generalmente de nosotros para poder realizarlo en ese sentido proponga algo y trato de averiguar que es para poder resolverlo y planeárselo con todos los niños, niñas y adolescentes. (Adolescente 1, comunicación personal. 15 de junio de 2018)

Sí, por ejemplo, la otra vuelta tuvimos que hacer de a grupos y de esos grupos todos poníamos algo, una propuesta o algo que nosotros hayamos hecho que tuvo muchos

éxitos. Entonces lo de nuestro grupo era una canción, habíamos puesto que tenía muchos éxitos la canción y entre todos elegimos la canción para poder transmitir la no violencia. (Adolescente 2, comunicación personal. 20 de junio de 2018)

Lo que ellos hacen está bien porque a los niños los tienen que dejar expresarse para que ellos puedan expresar lo que nosotros sentimos, entonces ellos más que nada nos escuchan y tratamos de lo que salga de todo tratamos de sobrellevarlo para ponerlo en práctica como, por ejemplo, ahora tocó una canción. (Adolescente 2, comunicación personal. 20 de junio de 2018)

Generalmente se toma en cuenta, pero según de la opinión que piensen de vos a los demás, yo mi opinión de la marcha fue la propuesta número uno del ranking de todo el Uruguay, surgió ahí y a través de esa propuesta se hizo (Adolescente 1, comunicación personal. 15 de junio de 2018)

Sí, se toma en cuenta, generalmente se toma en cuenta la de todos los compañeros, vos das una opinión y ves si es apta para lo que estamos tratando y se hace. (...) Sí está bien, lo que cumplen está muy bueno porque ellos nos ayudan a nosotras para que tomemos conciencia para que nos ayuden a aportar una buena idea. (...) En realidad, el grupo de referencia es una gran experiencia, está muy bueno porque todo lo que hablamos se resuelve generalmente y tratamos de solucionar. (Adolescente 1, comunicación personal. 15 de junio de 2018)

Se desprende de los relatos que los NNA se sienten escuchados por los adultos y que se generan espacios participativos habilitando su palabra. Se puede decir que hay una apropiación por parte de los NNA del espacio, donde la voz de todos y todas tiene validez, dependiendo de los objetivos que se proponen es si se asume la propuesta o no.

En los procesos de *participación genuina* los NNA deben conocer el fin de la organización o del proyecto en el cual participan, es decir estar informados, ser conscientes de quienes han tomado las decisiones de su participación y que cumplan un rol significativo que su intervención sea voluntaria (Hart, 1993). Esto se puede observar en que los NNA son conscientes y están informados del porqué están allí, cual es el objetivo de la institución, cómo se organiza el programa y cómo ellos y ellas accedieron a esos espacios.

Al inicio del trabajo me planteé entrevistar a los/as consejeros/as de Montevideo que participan del CAC, debido a que al momento de realizar las entrevistas el consejero titular había renunciado y no había quien suplantara su lugar, debí modificar la estrategia. Por ese motivo, tome como insumo el *Coloquio. Avances y desafíos de los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes en la región*, elaborado en junio de 2018 por el programa PROPIA de INAU. Allí se recoge la experiencia de los CAC desde sus inicios hasta la actualidad, así como también las opiniones de los/as adolescentes que a lo largo de su creación participaron de dichos Consejos.

En el documento los/as consejeros/as expresan y reflexionan acerca de su experiencia en los Consejos, así como también acerca de la importancia de estos espacios. Da cuenta de los procesos de vividos y del impacto del programa en sus vidas. Algunos/as consejeros/as evalúan el proceso de participación en el CAC de la siguiente manera:

A mí me gustó mucho la experiencia de saber que hay un lugar en el que los adolescentes y niños podemos dar nuestra voz y sabernos escuchados, que sean tomadas en cuenta. (...) Me parece sumamente importante el CAC por eso, y que se promuevan estos grupos. Me parece una instancia sumamente importante para un niño o un adolescente, saber que su voz sí es escuchada, sí son tomadas en cuenta, sus opiniones o formas de pensar, son atendidas. (...) Es como que estamos siempre luchando por eso, que la forma de pensar del adolescente no quede guardada, sino que sean escuchadas y más que eso, tenidas en cuenta, es lo importante. Grupos donde nos escuchan, nos prestan atención, somos tomados en cuenta como adolescentes y niños, por eso son importantes”. Valentina González, Tacuarembó, CAC 2017-2019. (PROPIA-INAU, 2018, p. 12)

El CAC es un espacio, donde todos tienen voz, siempre te escuchan sin importar tu edad o de dónde vengas. Es importantísimo este espacio para que todos sean escuchados, y nadie opine o elijan sobre nosotros sin nuestra opinión, ya que afecta directamente a los NNA. (...) Me enseñó y apoyó, me ayudó en todo lo que necesité siempre, pero sobre todo me escucharon. Tatiana Rezende, Canelones, CAC 2015-2017. (PROPIA-INAU, 2018, p. 13)

Participé del Consejo Asesor y Consultivo en mis primeros años de educación media. Apropiarme de un espacio en conjunto con mis compañeros fue una experiencia decisiva. Aprendí del intercambio y la divergencia de ideas, a representar a los compañeros, a escuchar y por, sobre todo, a defender la participación como un derecho fundamental para el proceso de formación como ciudadano. Defender este derecho implica reivindicar la democracia. (...) Seguiré insistiendo que la participación en cada ámbito cotidiano –en los centros educativos, en el hogar, en el ámbito laboral–, es el mecanismo para construir más y mejores democracias. Sofía Aquino, Treinta y Tres, CAC 2012-2013. (PROPIA-INAU, 2018, p. 13)

La importancia de pertenecer a espacios de participación, como son los consejos, es clave, ya que desde la niñez y la adolescencia se nos acostumbra a construir espacios democráticos. Un espacio democrático implica la participación de todos los actores; es incorporar el respeto y la pluralidad de opiniones, es reconocer las diferencias, aceptarlas y crear consensos. Los consejos promueven el intercambio entre la institución y la ciudadanía, un nexo difícil de conseguir y un desafío para las democracias. Incorporar estas prácticas desde niños, niñas y adolescentes nos hace crear poco a poco nuestra propia ciudadanía. Reconocer que somos sujeto de derecho y reconocer las instituciones públicas genera la necesidad de hacernos de estos espacios de participación donde un sujeto se pueda apropiarse de él, compartirlo y ser

reconocido. Sofía Aquino, Treinta y Tres, CAC 2012-2013. (PROPIA-INAU, 2018, p. 16)

Es evidente en los relatos de las consejeras que la experiencia del Consejo Asesor Consultivo es valorada de forma positiva por ellas. Se puede analizar que dichos espacios les permite reconocerse como sujetos de derechos, estar informadas, lograr colocar su voz y su mirada en aquellos temas de importancia para sus pares. Les resulta significativo representar a sus compañeros y compañeras, trasladando sus inquietudes. Las coloca en un lugar de relevancia y les permite construir nuevas experiencias ya que se enriquecen por medio de intercambios con otros Consejeros de otros países.

## Capítulo V. Reflexiones finales

A modo de cierre, en este último apartado pretendo desarrollar las reflexiones finales del trabajo, centrándome en algunos puntos importantes del mismo. El objetivo de este estudio era: indagar como el programa PROPIA del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) incluye la voz de niños, niñas y adolescentes y promueve la participación para el ejercicio pleno de la ciudadanía de la infancia y la adolescencia. En el desarrollo del trabajo se han ido formulando una serie de preguntas que guiaron el análisis del presente estudio.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño marca un hito en la historia. Esto se debe a que se da un viraje en la forma de mirar a los NNA. La infancia y la adolescencia transitara de ser objeto de compasión y represión, en la cual se la consideraba como un ser incapaz, incompleto y débil, para considerarlo sujeto capaz de ejercer y exigir sus derechos. NNA ya no son patrimonio exclusivo de los adultos, sino que deben ser respetados como individuos que cuentan con una reciente capacidad de involucrarse e incidir en los procesos de decisión que impactan en su vida.

Sin un lugar a dudas el cambio de doctrina en lo que respecta a la construcción histórica y social de la infancia es un factor fundamental a la hora de analizar las políticas y programas destinadas a la niñez y adolescencia. A partir de la Convención se habilitó a crear nuevas estructuras que posibiliten el ejercicio de la ciudadanía de NNA. El artículo 12 de dicho documento se apoya en la idea de transformar el rol de la infancia y adolescencia en la sociedad.

Con el creciente reconocimiento como sujetos portadores de derechos, se los está reconociendo, a su vez, con las habilidades para hablar por sí mismos. La participación abre la posibilidad de ejercer la ciudadanía a aquellas personas que, por motivos de edad, todavía no pueden hacerlo por medio del voto. La participación sirve como medio para construir la democracia y medir su fortaleza porque se trata del proceso de compartir decisiones que afectan la vida del individuo y de la comunidad en la que vive.

El programa analizado en el trabajo da cuenta de ese proceso cambio hacia los NNA, así como también en el vínculo existente con el mundo adulto. En las entrevistas realizadas tanto a las referentes técnicas como a los adolescentes se deja explícito la búsqueda constante por construir un rol que promueva y habilite procesos genuinos de participación. Los

adolescentes expusieron que se sienten escuchados, apoyados por los adultos referentes construyendo un vínculo diferente al históricamente asignado a cada uno. De cualquier modo, ese vínculo entre los adultos y los NNA está en constante tensión, y se debe estar alerta en no caer en antiguos roles que obstaculizan la participación de NNA.

Indagando acerca de las estrategias para promover la participación, entiendo que desde la mirada de las técnicas el programa ha posibilitado generar los impactos deseados, ya que los NNA se sienten cómodos y sostienen que es un espacio necesario en cual han podido adquirir nuevas aptitudes y capacidades a la hora de enfrentar otros aspectos de su vida. Cuando los NNA participan están aprendiendo y adquieren mayor poder de decisión sobre su vida, confían más en sí mismos, se fortalece su autoestima y su autonomía. Sienten que sus opiniones son valiosas que pueden hacer contribuciones a la sociedad porque tienen una experiencia y un conocimiento único. La participación potencia el sentimiento de pertenencia y responsabilidad. Así como también se sienten fortalecidos porque se expresan por sí mismos, el contar con la información pertinente los habilita a enfrentar mejor las amenazas, saben pedir ayuda y están mejor preparados para evitar situaciones de riesgos.

Entiendo que los procesos participativos propician una cultura democrática, dado que es necesario escuchar diferentes puntos de vista, evaluar opciones y compartir la toma de decisiones con otros. Se desarrolla así su capacidad para promover transformaciones.

Otro aspecto relevante a destacar, que surgió de las entrevistas, es acerca del rol del adulto en los procesos de participación y de inclusión de la voz de NNA. Fue planteado claramente por una de las entrevistadas que el adulto debe ejercitar su capacidad para habilitar la participación y para esto es necesario fomentar la escucha activa. No es solamente escuchar, sino que además es junto con otros elementos fomentar la capacidad de razonar y cuestionarse acerca de lo planteado. Es decir que no por ser NNA su opinión será incuestionable por el adulto, sino que debe ser considerada y respetada, pero se debe aprender a confrontar. Se trata de construir un nuevo vínculo intergeneracional cuestionando los antiguos lazos arrastrados de otras doctrinas y aprender mutuamente de esa relación, lo cual representa un desafío. Es un proceso de aprendizaje entre los adultos, deconstruyendo viejos modelos, y los NNA, considerando a los adultos un aliado para sus conquistas.

Con respecto a los avances llevados a cabo por el país para incorporar esta nueva mirada de la infancia y adolescencia y aportar al ejercicio de su ciudadanía, considero que, a la luz

de los testimonios de las técnicas y adolescentes, se puede decir que se ha logrado avanzar en eso, desde el programa en estudio en el presente documento. Han trabajado en la elaboración de propuestas para promover la participación de los NNA. Sin dudas hay mucho camino para seguir recorriendo y creciendo, pero es un aporte fundamental en las historias de vida de los NNA que participan de dicha propuesta. Así lo definen las Consejeras cuando expresan lo significativo de su experiencia representado a sus pares.

Es un desafío constante el rol del adulto en el ejercicio de la ciudadanía de NNA, así como también el poder generar propuestas de calidad para la infancia y adolescencia creando espacios adaptados a las capacidades de los NNA ya que la simple traslación de formatos adultos llevados a la infancia y adolescencia resultan inapropiados y no consideran los intereses de los sujetos. El desafío está en promover y crear experiencias genuinas y reales

Para esto se debe tener claro lo que implica estar abiertos a sugerencias y observaciones que realicen los NNA, que aquello que ellas y ellos plantean tengan efectos visibles, es decir que los involucrados logren percibir todo aquel esfuerzo que hicieron en la problematización de un tema tengo algún efecto. Tienen que lograr observar los resultados de su trabajo y que sea de impacto público para el resto de la ciudadanía.

Sería interesante poder dar continuidad a estas experiencias participativas ya que son grandes procesos de aprendizaje para los NNA, los cuales inician un camino de reconocimiento de un vínculo y un compromiso con la comunidad. A su vez, son espacios que habilitan a promover una mejor convivencia entre el mundo adulto, la infancia y adolescencia.

Estos espacios los habilitan a adquirir y construir habilidades para la participación real, en donde es necesario que ellos y ellas aprendan a tomar decisiones colectivamente y respetar las diversas opiniones de sus pares.

En suma, en este trabajo pretendí explorar acerca de la inclusión de la voz de NNA en el programa PROPIA del INAU para el ejercicio de su ciudadanía. Para esto se indagó sobre las estrategias del programa en la promoción de la participación de NNA. Se puede decir, sustentado en los relatos de los/as entrevistados/as, que es un programa que ha trabajado en la promoción de los derechos de NNA.

## Bibliografía

- Alzate Piedrahita, M. V. (2004) “El ‘descubrimiento’ de la infancia I: historia de un sentimiento”. Colombia. *Revista Electrónica de Educación y Psicología (Repes)*. Año I Número I.
- Ariès, P. (2010) *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*. Capítulo II. “El descubrimiento de la infancia.” IIN-OEA.
- Baratta, A. (2001) “Infancia y Democracia” en: González Oviedo, M y Vargas Ulate, E.(comps.) *Derechos de la niñez y la adolescencia*. Antología. Costa Rica. CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF.
- (2007) “La niñez como arqueología del futuro” en *Justicia y derechos el niño*. Revista N°9, pp. 7-16. Santiago de Chile. UNICEF. Recuperado de: [www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)
- Barran, J.P. (1989) *Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. Tomo I. La cultura "bárbara" (1800- 1860)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias.
- (1990) *Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. Tomo II. El disciplinamiento (1860- 1920)*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Facultad de Humanidades y Ciencias.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1998) *La construcción social de realidad* Buenos Aires. Amorrortu editores.
- Bustelo, E (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática”. En *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF – Editorial Santillana.
- (2011) *El recreo de la infancia: argumentos para otro comienzo*. Segunda edición. Buenos Aires-Argentina. Siglo Veintiuno Editores.
- (2012) “Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano” en *Salud Colectiva*, Vol. 8, N°3, pp. 287-298. Buenos Aires-Argentina. Editorial Universidad Nacional de Lanús. Recuperado en: <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva/article/view/168>
- Cillero, M. (2007) “El interés superior del niño. En el marco de la Convención Internacional sobre los derechos del niño.” en *Justicia y derechos el niño*. Revista N°9, pp. 125-142. Santiago de Chile. UNICEF. Recuperado de: [www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)
- Cunningham, Hugh (2010) *Los hijos de los pobres. La imagen de la infancia desde el siglo XVII*. Recuperado de:

[http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/los\\_hijos\\_de\\_los\\_pobres.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/los_hijos_de_los_pobres.pdf)

- De Martino, M.S. (1999). *Procesos familiares e intervenciones técnicas. Perspectivas teórico-metodológicas de los mecanismos de integración y exclusión social*. Montevideo-Uruguay. INAME. CENFORES.
- De Martino, M.S. y Gabin, B. (1998). *Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora*. Uruguay. Carlos Alvarez Editor.
- Durston, J (1999) “Limitantes de la ciudadanía entre la juventud latinoamericana.” *Última década* (10), Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501002>
- García Méndez, E. (1998) *Infancia. De los derechos y de la justicia*. Editores del puerto S.R.L. Buenos Aires-Argentina. Recuperado de: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=bibliotdca&pagfis=4252>
- García, S. (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” en *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia*. Montevideo-Uruguay.
- García, C. y Parada, D. (2018) “Construcción de adolescencia”: una concepción histórica y social inserta en las políticas públicas. *Universitas Humanística*, (85), pp. 347-373. Colombia. Recuperado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=79157276013>
- Hart, R. (1993) *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Ensayos Innoceti N°4. Bogotá-Colombia. UNICEF.
- Midaglia, C. (2008) “Sustentabilidad democrática” en *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia*. Montevideo-Uruguay.
- (2010) “El debate sobre las nuevas políticas sociales”. En: *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires, Argentina. Editorial CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Midaglia, C. y Antía, F. (2007). “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” *Revista Uruguaya de Ciencia Política – ICP*. Montevideo-Uruguay.
- Nathan, M y Pereira, J. (2009). Intercambios #1. Acción Pública No Gubernamental y Convención sobre los Derechos del Niño en Uruguay. Montevideo- Uruguay. UNICEF.
- Nikken, Pedro (1997) “Sobre el concepto de Derechos Humanos” en Seminario sobre

Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

Trilla, J. Novella, A. (2001) *Educación y participación social de la infancia*. Revista Iberoamericana de Educación. N°26.

PROPIA-INAU. (2012). A participar también se aprende. Apuntes para promover la participación infantil y adolescente. Montevideo – Uruguay. PROPIA - INAU.

PROPIA-INAU. (2018). Coloquio. Avances y desafíos de los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes en la región. Montevideo – Uruguay. INAU.

### **Fuentes Documentales**

Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N°17.823. (2004, Uruguay).

Convención sobre los Derechos del Niño (1989, Uruguay).

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948, Naciones Unidas).

Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación (2008, Montevideo-Uruguay).

Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020. (2016, Montevideo-Uruguay). MIDES-INAU. Recuperada en: <http://www.claves.org.uy/web/wp-content/uploads/2014/08/Plan-Nacional-de-Primera-Infancia-Infancia-y-Adolescencia-2016-2010.pdf>

### **Sitios web**

Agencia de comunicación por la infancia y adolescencia, voz y vos. <https://www.vozyvos.org.uy/comite-de-los-derechos-del-nino-uruguay>

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/La\\_convencion\\_internacional.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/La_convencion_internacional.pdf)

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. <http://inau.gub.uy>

Blog del Programa de Participación Infantil y Adolescente del INAU (PROPIA). <http://propiauruguay.blogspot.com>

Portal Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2015/10/1341401>

Red Latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501002>

UNICEF Chile. [www.unicef.cl](http://www.unicef.cl)