



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Monografía Licenciatura en Trabajo Social

Infancias y participación: Aproximación al debate actual a partir del Programa
Municipio de Niñas y Niños del Gobierno de Canelones (2012-2024)

Cecilia Arambillete Giménez
Sandra Leopold Costáble

Índice

Introducción.....	2
Preguntas.....	8
Objetivos.....	8
Diseño metodológico.....	9
Capítulo I.....	13
Repaso de la literatura sobre las concepciones históricas de las infancias.....	13
Marco normativo vigente.....	17
Capítulo II.....	20
Niñas y niños como ciudadanos y su derecho a la participación.....	20
Rol del Estado como protector y garante de derechos.....	22
Capítulo III.....	26
1. La voz de las niñas y niños en la experiencia.....	26
1.1 Participar es.....	27
1.2 Percepciones acerca de su participación en Municipio de Niñas y Niños.....	28
1.3 Impacto del programa y sus propuestas para mejorarlo.....	29
2. Perspectiva de las referentes institucionales.....	31
2.1 Participación infantil es.....	31
2.2 Rol adulto en el programa.....	32
2.3 Impacto del programa en las infancias.....	33
2.4 Experiencias como referentes.....	34
3. Estado como garante de derechos.....	35
3.1 Municipio de Niñas y Niños como política pública.....	35
3.2 Desafíos y fortalezas del programa.....	38
3.3 Importancia de la figura del Estado.....	44
4. Participación infantil y perspectiva de la interseccionalidad.....	44
Reflexiones finales.....	49
Referencias bibliográficas.....	54
ANEXO I - Fuentes documentales.....	60
ANEXO II - Trabajo de Campo.....	61
1. Entrevista a referentes.....	61
2. Grupos de discusión.....	62

Introducción.

El presente documento constituye el trabajo final de grado para la obtención del título de Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR).

Esta monografía se enmarca en el campo de las Políticas Públicas destinadas a las infancias, específicamente en el programa Municipio de Niñas y Niños¹ llevado adelante por el Gobierno de Canelones. El objetivo es analizar la *participación* de niñas y niños en el marco de este programa, durante el periodo 2012-2024, abordando el concepto, su configuración como derecho, las formas en que puede verse afectado, su impacto en las infancias, así como también reflexionar sobre el rol del Estado como garante de derechos a través de las Políticas Públicas. La elección del periodo corresponde a su reformulación en 2012, año en el que, a partir de la promulgación de la Ley de Municipios No. 19.272², fue renombrado como Municipio de Niñas y Niños. Hasta 2024, año de inicio de la monografía.

En primer lugar, es de mencionar que el trabajo entiende la participación como la capacidad de tomar decisiones sobre cuestiones que afecten la vida propia y/o la vida en comunidad y que éstas sean reconocidas por el entorno social (Hart, 1992). Asimismo, se reconoce a las infancias como una construcción histórica, una categoría cultural y política que ha variado según las distintas configuraciones políticas, sociales, económicas de cada época (Giroux, 2003). Se enfatiza en el uso del término infancias en plural ya que no se trata de una categoría homogénea, sino que existe una pluralidad de infancias respecto a las distintas dimensiones que las atraviesan: clase social, etnia, género, religión de pertenencia, lenguaje, así como también la temporalidad histórica y social (Zapiola, 2023). A su vez, se toma la división etaria realizada por el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) en su artículo primero, refiriéndose a niñas y niños como seres humanos hasta los trece años de edad y a adolescentes como mayores de trece y menores de dieciocho.

Las diversas concepciones en torno a las infancias han dado lugar a grandes debates en relación a sus derechos. Es posible identificar como gran parteaguas el inicio del paradigma de Protección Integral, marcado por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) aprobada en 1989. Esto significó un cambio importante ya que pasa a reconocerse a las niñas y niños como sujetos plenos de derechos dejando atrás el paradigma de Situación Irregular donde primaba el tutelaje y el control (Fondo de las

¹ Dicho Programa, impulsado por el Gobierno de Canelones, comienza en el 2008 con el propósito de fortalecer la participación y autonomía de niñas y niños como sujetos/as de derechos.

² Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19272-2014>

Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF], 2006). Uruguay adhiere a la CDN teniendo como normativa referente de las infancias y adolescencias al Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), aprobado en 2004 (Uruguay, 2004).

Dentro de los derechos consagrados se destaca como esencial la *participación* en los Artículos 13 al 15 de la CDN (UNICEF, 2006) y 9 y 10 del CNA (Uruguay, 2004). Se establece como derecho principal el participar de forma activa en los procesos que impliquen una afectación a su vida, pudiendo expresarse de forma libre. Ante esto se encuentran posturas más radicales que niegan este derecho, hasta las visiones más contundentes que consideran que niñas y niños deben formar parte no solo de la construcción de opinión sino también de la toma de decisiones (Bustelo, 2007; Conde, 2012; Giorgi, 2010; Tonucci, 2019).

Teniendo en cuenta lo planteado hasta ahora y considerando que el mundo adulto históricamente se reserva los ámbitos de poder y de toma de decisiones, es relevante investigar qué lugar han ocupado y ocupan actualmente las infancias en tanto su derecho a participar. El interés por estudiar la temática surge de la experiencia preprofesional desarrollada en el marco de la política pública de Centro Juvenil durante 2021 y 2022.

Como se adelantó anteriormente, se toma Municipio de Niñas y Niños como ejemplo de política que busca efectivizar el derecho a participar. Este programa surge con el propósito de afianzar el reconocimiento de las infancias como ciudadanas/os, generando espacios donde sus voces, ideas, modos de ver y sentir la realidad sean tenidos en cuenta. Su objetivo general es “Propiciar la participación activa y la autonomía de niñas y niños del departamento para abordar los temas de los distintos Municipios (...) comprometidos activamente en su promoción como sujetos de derechos” (Gobierno de Canelones, s/f- a).

La primera experiencia piloto se llevó a cabo en 2008 en el municipio de Los Cerrillos. En ese entonces, se denominó “Proyecto Ciudad de los Niños” ya que toma como referencia la propuesta del italiano Francesco Tonucci (2006), la cual busca pensar las ciudades desde y para las infancias a partir de dos ejes principales: la autonomía y la participación de las niñas y niños. Además de Tonucci, los documentos institucionales mencionan como insumo para su sustento autores como Roger Hart, Eduardo Bustelo, José Luis Rebellato, Paulo Freire, entre otros (Gobierno de Canelones, s/f- b).

En lo referido a su funcionamiento, el programa rota por los municipios del departamento. No necesariamente abarca todas las zonas de un mismo municipio, sino que, debido a la posibilidad de alcance, puede delimitarse un territorio menor. La invitación a las infancias se realiza a través de centros educativos formales y no formales de la zona delimitada, centrándose en alumnos de quinto año o que tengan 10 u 11 años. Cada

institución tiene dos delegadas/os que participan en su representación, estimándose un cupo de 20 y 25 niñas y niños.

El programa se estructura en dos módulos de 10 encuentros cada uno, en el primer año se desarrolla el Módulo Básico y en el segundo año el Módulo de Seguimiento. El Módulo Básico tiene como objetivo la consolidación del grupo y la formulación colectiva de propuestas en torno a problemáticas identificadas por las niñas y niños. A partir de esto, se piensan proyectos orientados a solucionar dichas problemáticas, los cuales son sometidos a votación en cada institución educativa participante para seleccionar 3 o 4 proyectos finales. Las iniciativas más votadas son presentadas ante el Consejo Municipal de Adultos y el/la Intendente/a del Gobierno de Canelones al finalizar el primer año. En esta instancia y considerando la viabilidad de cada proyecto se seleccionan aquellos a ser implementados durante el segundo año. Allí comienza el Módulo de Seguimiento, el cual tiene por finalidad acompañar, monitorear y dar continuidad a los proyectos seleccionados (Gobierno de Canelones, s/f- c).

Los encuentros tienen una duración de dos horas con frecuencia semanal. Cada municipio tiene una dupla de referencia del Gobierno de Canelones que les acompaña durante los dos años de funcionamiento (Gobierno de Canelones, s/f-c). El programa cuenta con locomoción que traslada a las niñas y niños desde y hacia sus centros educativos, así como también se entrega una merienda durante los encuentros.

Para llevar adelante la monografía han operado antecedentes bibliográficos como insumos relevantes que permiten pensar las dinámicas de participación infantil en distintos contextos. Antes de nombrar algunos de ellos es de importancia resaltar que siempre hay que reconocer el contexto y la temporalidad diferencial de producción de conocimiento.

A nivel internacional, se encuentran producciones españolas que analizan la participación infantil y la implementación de distintas estrategias para su efectivización. Se destaca el Proyecto de investigación denominado “Infancia y participación. Diagnóstico y propuestas para una ciudadanía activa e inclusiva en la comunidad, las instituciones y la gobernanza”. Es llevado adelante por las Universidades de Barcelona, Sevilla, Coruña y la Universidad Nacional de Educación a Distancia, en colaboración con UNICEF, la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras y varios municipios españoles (Novella y Sabariego, 2020). Dicho proyecto inició en 2019 y ha producido varios artículos académicos y herramientas para la investigación de la temática relevantes. En 2020 publican un Informe de resultados el cual realiza un amplio estudio de campo en España sobre las iniciativas de

participación en el país, tanto las propuestas por la administración pública como aquellas lideradas propiamente por las infancias (Novella y Sabariego, 2020). Con respecto a las inquietudes a futuro, se plantea la necesidad de llegar a una definición compartida sobre la participación de niñas y niños y se advierte de las miradas adultocéntricas y paternalistas que aún persisten. A su vez, se menciona el gran impacto que la participación tiene en las infancias, por ejemplo, en el desarrollo de competencias participativas, en la confianza, autoestima y en fomentar el conocimiento sobre sus derechos y deberes.

En la misma línea, pero con una mirada sobre las **Américas**, Víctor Giorgi (2010) elaboró en el marco de los 20 años de la CDN un documento titulado “La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas” en apoyo con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Este documento reúne 15 informes de países de América, los cuales detallan sólo aquellas experiencias que se encuentran previamente sistematizadas desde el Estado. Se dejan de lado los ámbitos menos institucionalizados como la familia, espacios comunitarios e instituciones no formales. Varios informes refieren a acciones administrativas (acciones judiciales, tramitar documentación, etc.) como participación, lo que si bien es un gran avance que se nombre, según el autor es “discutible su inclusión dentro de las prácticas participativas” (Giorgi, 2010, p. 61). Por ello, el gran desafío que se destaca, es la importancia de contar con una definición sólida y compartida sobre participación infantil, así como también hacer seguimiento de las experiencias y realizar evaluaciones de las mismas. A nivel normativo, resaltan positivamente aprobaciones de Códigos, leyes, actos legislativos que se traducen en políticas públicas como lo son los gobiernos estudiantiles, consejos locales de NNA o elecciones de parlamentos infantiles.

Existen dos puntos importantes señalados en el documento, el primero refiere al gasto público destinado a la temática en donde solo 2 de 15 países mencionan tener presupuesto asignado. Los demás países no tienen presupuesto específico asignado, sino que cuentan con recursos con montos precisos, por asignación de proyecto y recursos no desglosados del presupuesto a infancia. El segundo punto trata acerca de quiénes llegan a participar, mencionando la dificultad de acceso en aquellas infancias y adolescencias de zonas rurales, así como también de la primera infancia. Según el autor, no es posible establecer una equidad de género entre niñas y niños, pero se puede extraer que las experiencias tienen un carácter universal buscando la inclusión de niñas, niños y adolescentes en condiciones de mayor vulnerabilidad social.

En definitiva, Giorgi (2010) plantea que, si bien existen transformaciones hacia una sociedad menos adultocentrista, los Estados manifiestan preocupación ya que persisten

ideales tradicionales fuertemente arraigados en la sociedad. A su vez, existe una gran distancia entre la norma y la realidad de acciones por lo que se reconoce que aún falta mucho por hacer. Si bien el informe es de 2010, se puede visualizar que más de una década después el debate continúa vigente viéndose reflejado en el séptimo foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible realizado en abril de 2024, donde las infancias y adolescencias reclaman mayor participación en cuanto al cumplimiento de los objetivos para el desarrollo de América (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024).

Por su parte, **a nivel nacional**, se puede decir que Uruguay ha sido un país de temprano reconocimiento de Derechos, habiendo ratificado la CDN al mismo tiempo de su aprobación. En cuanto a las producciones escritas se destacan publicaciones del Instituto del Niño y el Adolescente de Uruguay (INAU), así como también del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), quienes han desarrollado varias guías para la promoción de la participación de las infancias en el país.

Es importante señalar que para la participación infantil no se encontraron datos específicos, esta ausencia de información refleja la carencia de atención hacia la temática. Sin embargo, en 2020 el Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay publicó datos sobre la participación de adolescentes (total de adolescentes de 12 a 17 años), lo que puede servir para pensar cómo son las dinámicas de participación en el país (Comité de Derechos del Niño Uruguay [CDNU], 2020). El Observatorio de Derechos de Niñez y Adolescencia del Uruguay a partir de la Encuesta Nacional de Adolescentes y Juventud (ENAJ) de 2018, da cuenta que el 4,4% de los jóvenes mencionan haber participado al menos una vez en espacios para plantear, discutir y/o evaluar políticas, destacándose que dicha participación responde a interés propio. Asimismo, se destaca que los NNA del quintil más pobre participan significativamente menos que los que se encuentran en el quintil más rico (1,2% contra 4,4%) (CDNU, 2020). Estos datos resultan notoriamente minoritarios, lo que da cuenta de una baja participación en esferas de discusión pública, desigualdad que se acentúa cuando se observa por quintil de ingresos.

En la misma línea, es de interés resaltar que la presente investigación se encuentra transversalizada por una perspectiva de género. La mayoría de los ámbitos de la vida social se ven condicionados en función del sexo biológico de las personas, las categorías y roles asignados determinan pautas de relacionamiento y dinámicas de ejercicio de poder diferenciados entre mujeres y hombres (Scott, citada en Batthyány, 2015). La participación

infantil no es ajena a esto ya que desde temprana edad se moldea el comportamiento de niñas y niños en función de lo socialmente esperado: a los niños se les impulsa a ser líderes, a participar de la esfera pública, mientras que a las niñas se las relega a la esfera privada (Serrano y Ochoa, 2021). Como indica Freijo (2020), a las mujeres -y a las niñas- históricamente se las ha “mal educado” para obedecer, guardar silencio y estar al servicio de otros.

Si se toman todas las variables que se han nombrado hasta ahora -edad, pobreza, género, lugar de residencia- sería interesante conjugarlas desde la perspectiva de la interseccionalidad. Dicha perspectiva surge a fines del siglo XIX impulsada por las iniciadoras del feminismo negro, quienes buscaban investigar y analizar los factores de las distintas formas de dominación, centrándose en la raza y género (Santibañez, 2018). Para Collins (citada en Hurtado, 2014), la interseccionalidad es una herramienta epistemológica que permite estudiar los modos en que sistemas sociales como el género, edad, clase social, sexualidad, nacionalidad, etnia, etc., configuran la estructura social y generan desigualdades entre mujeres y hombres.

Utilizando dicha herramienta epistemológica, se podría considerar todos aquellos factores que generan desigualdades a la hora de participar, no como variables aisladas sino como un conjunto de sistemas que se entrecruzan y generan vulnerabilidades. Como señalan Céspedes y Robles (2016) las niñas de América Latina y El Caribe transcurren su crecimiento en un entramado de desigualdades estructurales, marcado por el género y la edad. Estos factores, al combinarse, generan vulnerabilidades específicas que se pueden intensificar si se agrega, por ejemplo, la pertenencia étnica, el área de residencia y clase social.

Sin duda la perspectiva de la interseccionalidad es mucho más amplia y compleja. En la presente investigación sólo se toman algunas categorías, ya que este ejercicio teórico ayudará a ver la relación que hay entre los distintos sistemas de opresión y cómo su combinación genera desigualdades en la participación infantil. Se entiende que, dicho ejercicio es merecedor de un trabajo en sí mismo.

A raíz de esta acumulación teórica y la experiencia concreta de Municipio de Niñas y Niños se pretende problematizar el efectivo cumplimiento del derecho a la participación de niñas y niños en la sociedad, planteando así diversas **preguntas** que guían el trabajo.

- ¿Cómo se desarrollan las experiencias de participación infantil en el programa Municipio de Niñas y Niños durante el periodo 2012-2024, desde la perspectiva de las infancias y actores institucionales?
- ¿Cómo perciben las niñas y niños su participación en el programa? ¿Encuentran dificultades en la ejecución del programa? ¿Pueden plantear sus dudas, intereses, propuestas? ¿Qué aspectos valora positivamente del programa y cuáles no?
- ¿Qué concepción sobre las infancias subyace en los actores institucionales sobre las infancias y participación?
- ¿Cómo se manifestó la participación en función de distintas variables, tales como género, nivel socioeconómico, lugar de origen, adultocentrismo? ¿Cómo se vincula la participación con otros derechos de las infancias?
- ¿Cuáles son algunos de los mecanismos que genera el Gobierno de Canelones para garantizar el derecho de participación? ¿Qué papel juega el Estado en relación a la participación de las infancias? ¿Cómo funciona el programa como Política Pública?

Por lo tanto, los objetivos propuestos son:

General

- Explorar y analizar la experiencia de participación infantil: Municipio de Niñas y Niños llevado adelante por el Gobierno de Canelones durante el período de 2012-2024, desde la perspectiva de los actores institucionales y de las infancias involucradas.

Específicos

- Indagar sobre las percepciones de las niñas y los niños acerca de su participación en el programa, atendiendo a los aspectos que valoran positivamente, aquellos que consideran negativos, los aspectos a mejorar que identifican y el lugar que se les da a sus propuestas.
- Explorar qué visión tienen sobre la infancia y la participación infantil los actores institucionales del programa.
- Identificar mecanismos y formas de participación infantil, así como variables - género, nivel socioeconómico, lugar de origen, adultocentrismo- que pueden favorecer u obstaculizar, y su vínculo con otros derechos de las infancias.

- Analizar qué papel cumple el Estado y particularmente el Gobierno de Canelones para el cumplimiento efectivo del derecho a la participación de niñas y niños.
- Contribuir al debate actual sobre la participación de niñas y niños, explorando las concepciones de infancias y participación infantil presentes en los discursos y prácticas institucionales.

Diseño metodológico.

Como se indica anteriormente, la presente investigación está orientada a describir, analizar y explorar algunos aspectos de los procesos de participación infantil en Uruguay, a partir del programa Municipio de Niñas y Niños del departamento de Canelones. Se toma como período de estudio su reformulación en 2012 hasta el año 2024.

Para dar respuesta a las preguntas y objetivos planteados se emplea una metodología cualitativa, la cual permite “enfocar la investigación sobre las cuestiones subjetivas, como son los sentimientos, las representaciones simbólicas, los afectos, todo aquello interior a lo que podemos acceder a través de un acercamiento al objeto de estudio” (Penalva, et al., 2015, p. 17). Se busca recuperar la visión de las infancias y actores institucionales sobre sus experiencias en el programa a través de distintas técnicas de investigación para que logren dialogar entre ellas y así poder recolectar información valiosa de la experiencia.

En cuanto a las técnicas de indagación llevadas adelante, en primer lugar, se realiza una revisión y análisis de fuentes documentales existentes sobre Municipio de Niñas y Niños a partir de su reformulación en 2012. Es de aclarar que el conjunto de documentos a los que se accedió tiene la particularidad de ser elaborados por las referentes institucionales y por lo tanto no están editados ni son públicos. Se logra acceder a ellos ya que fueron facilitados por los propios actores institucionales lo que permitió una aproximación inicial al programa y a sus dinámicas de funcionamiento. No obstante, se trata de tres documentos breves y no actualizados, por lo que, para profundizar, fue necesario dedicar gran parte de las entrevistas a referentes institucionales.

Tal como se mencionó previamente, el programa está organizado en grupos delimitados por los Municipios. Al momento de realizar el trabajo de campo se encuentran en funcionamiento tres, dos en su primer año y uno en el segundo. De estos tres mencionados se seleccionaron dos, el único grupo en su segundo año y de los dos en el primero se escogió uno según criterio de accesibilidad y a sugerencia del propio programa.

Con la finalidad de recoger la voz de las niñas y niños participantes, así como también la perspectiva de las referentes institucionales se realizaron grupos de discusión con los dos grupos de infancias y entrevistas semiestructuradas a una referente de cada grupo (ver Anexo II pauta de entrevista y guion del grupo de discusión). Para la identificación a lo largo del trabajo, se hará referencia a Entrevista 1/Referente 1 y Grupo de discusión 1 para la experiencia que se encuentra en su primer año, y Entrevista 2/Referente 2 y Grupo de discusión 2 para el grupo que transcurre su segundo año.

En primer lugar, se realizaron las entrevistas semiestructuradas a las adultas referentes con el objetivo de explorar sus percepciones, experiencias y valoraciones sobre el programa. Es de señalar que, el referente para este programa supone una persona encargada de desplegar diversas propuestas para el funcionamiento de los grupos, asumiendo un rol de mediador y articulador que permita el despliegue protagónico de las infancias (Gobierno de Canelones, s/f-b). La entrevista semiestructurada “es guiada por un conjunto de preguntas y cuestiones básicas a explorar, pero ni la redacción exacta, ni el orden de las preguntas está determinado” (Erlandson, citado en Valles, 1999, p. 179). En segundo lugar, se llevaron a cabo los grupos de discusión. La elección de dicha técnica busca recoger la voz de las y los protagonistas, siendo “un marco para captar las representaciones ideológicas, valores, formaciones imaginarias y afectivas, etc.” (Valles, 1999, p. 286) de un grupo. En este sentido, se entiende que el grupo de discusión tiene una riqueza particular al momento de relevar información frente a la entrevista individual, ya que se trata de un intercambio interactivo con preguntas que buscan profundizar críticamente sobre la temática abordada. Se destaca la relevancia de que las niñas y niños sean sujetos participantes en las investigaciones y no como objetos de estudio desde miradas adultas (Gaitán, citada en Lay-Lisboa y Montañés, 2018, p. 2).

Tanto las entrevistas como los grupos de discusión se realizaron en el período de setiembre-octubre de 2024. Las entrevistas tuvieron una duración de una hora aproximadamente y los grupos de discusión alrededor de 40 minutos.

En el Grupo 1 participaron 6 niñas y 7 niños de entre 9 y 10 años y en el Grupo 2, 4 niñas y 3 niños de entre 11 y 12 años. Ambos grupos se desarrollaron de forma interactiva, ubicados en ronda en el piso lo que favoreció la vista mutua y participación colectiva. Se procuró que la actividad no resultará ajena para las niñas y niños, intentando integrarse a su dinámica habitual de trabajo. Para ello, se adoptó un enfoque flexible priorizando su comodidad y evitando la imposición de normas rígidas de funcionamiento. La planificación se ajustó a sus propuestas, teniendo como guía las preguntas. Al finalizar la actividad se planificó una evaluación del encuentro, la cual por la dinámica dada sólo pudo implementarse

en el Grupo 1. Los comentarios fueron positivos, planteando que se sintieron cómodas/os, se divirtieron e incorporaron nuevas ideas a partir del encuentro.

Es de mencionar que, a lo largo de todo el trabajo de campo estuvo presente la observación. Dicha técnica es aquella donde “el investigador presencia en directo el fenómeno que estudia” (Valles, 1999, p. 143) por lo que “no puede contentarse sólo con la información indirecta de los entrevistados o de los documentos.” (Valles, 1999, p. 144). En este sentido, la observación se orientó en relevar aspectos del funcionamiento cotidiano del programa, las dinámicas de interacción entre la infancias y adultas referentes, formas de intervenir adultas y actitudes y/o expresiones en general. Se destaca la riqueza de la observación en el trabajo, la cual permitió recoger sensaciones, apreciaciones y/o reflexiones en primera persona en cuanto al funcionamiento del programa.

Toda la recopilación teórica e información recogida a partir del trabajo de campo es analizada a partir de los discursos recabados. Como plantea Sautu et al. (2005) “los datos contruidos u obtenidos deben ser analizados a la luz de la teoría que guía y da sustento al estudio” (p. 157). Los principales ejes de análisis y reflexión surgidos se presentan organizados en categorías ya que “la codificación de los datos y el agrupamiento por categorías permite explorar el contenido expresado acerca de cada uno de los aspectos del tema discutido.” (Gil Flores, 1993, p. 208). Por ello, los siguientes puntos permiten desentrañar algunos de los diversos factores implicados en la participación infantil.

1. La voz de las niñas y niños en la experiencia
2. Perspectiva de referentes institucionales.
3. Municipio de Niñas y Niños como política pública.
4. Participación infantil y perspectiva de la interseccionalidad.

Estructuración de la monografía

El trabajo se estructura en tres capítulos. Los primeros dos son de profundización conceptual y teórica mientras que el último se centra en la presentación y análisis del programa Municipio de Niñas y Niños a través del trabajo de campo realizado.

En el Capítulo I, se realiza un breve **recorrido histórico y conceptual** sobre las concepciones de las infancias que se fueron dando a lo largo del tiempo hasta llegar a la actualidad. Asimismo, se aborda la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y Adolescencia como normativa jurídica internacional y nacional.

El Capítulo II se centra en las **infancias desde una perspectiva de ciudadanía y sujetos de derechos**, profundizando en el derecho a la participación como principio fundamental en la construcción de sociedades menos adultocéntricas. A su vez, se plantea el **rol central que posee el Estado** como garante de derechos, constructor de ciudadanía y en la formulación de Políticas Públicas.

El Capítulo III presenta un análisis de la temática a partir del trabajo de campo realizado.

Por último, se presentan las **reflexiones finales** de la investigación. Se destacan los principales hallazgos, interrogantes y puntos de investigación futuros que podrían aportar en el debate sobre participación.

Capítulo I

Repaso de la literatura sobre las concepciones históricas de las infancias

Para pensar sobre la participación infantil es necesario reflexionar sobre su concepción, esto implica deconstruir conceptos históricamente adjudicados y entender qué significa ser niña y niño en un contexto determinado. En esta línea, se presenta a continuación una síntesis de las transformaciones que han tenido lugar en relación a las infancias.

Al momento de estudiar a las infancias el historiador francés Philippe Ariès es uno de los autores más retomado con su libro *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen* (1960). Es de advertir que sus teorías han recibido muchas críticas, algunas reconocidas por el propio autor, pero de todos modos su trabajo genera un punto de partida esencial para empezar a pensar en las infancias.

Mediante el uso del método iconográfico, es decir, el estudio del contenido temático o el significado de las obras de arte (Panosfky, 1998), Ariès (1960) plantea que el arte medieval no conocía o no trataba de representar a las infancias. Esto no sería por torpeza sino por el hecho de que en dicha sociedad no había espacio para la infancia (Rivero y Berriel, 2024). Es así como el autor desarrolla su tesis central sobre la inexistencia del sentimiento de infancia en la Edad Media hasta su consolidación como una categoría diferenciada (Leopold, 2014).

Ariès (1960) señala que durante la Edad Media, niños y niñas conviven mezclados con el mundo adulto compartiendo sus espacios y prácticas. Las infancias no eran vistas como una etapa diferenciada de la vida adulta, sino como una breve transición. Esto implica que, desde edades tempranas comenzaban a trabajar y/o aprender un oficio en función de lo que se esperara de ellas y ellos. En definitiva, existía una visión funcionalista que vinculaba a niñas y niños con las necesidades productivas y sociales del momento histórico.

A partir del surgimiento de la burguesía durante la Revolución Industrial (1760-1840) en Europa Occidental, ocurren cambios significativos como el inicio de un proceso de individualización que separa a los individuos de la comunidad; la diferenciación entre el mundo público y el privado; el desarrollo de un proceso de escolarización; entre otros. En este contexto, se construye una nueva visión de las infancias comenzando a ser percibidos como sujetos inocentes, dóciles y obedientes. En contrapartida, los adultos asumen un rol de protección que implica, en primera instancia, separarlos de su mundo que hasta ahora habían

compartido. Esta protección se convierte en la necesidad de vigilar y controlar a las infancias, como menciona Leopold (2014), se desarrolla

un proceso que en el mundo occidental Emilio García Méndez ha sintetizado en la expresión: «de la indiferencia a la centralidad subordinada», en el entendido de que durante el proceso de su ‘descubrimiento’, la infancia adquirirá un lugar de centralidad social, pero para ello deberá renunciar a toda existencia de autonomía (p. 15).

Paralelamente, se produce un proceso de medicalización y escolarización, iniciado por la necesidad de reproducir la mano de obra y formar ciudadanos acordes a las demandas de la época. Es así como la escuela moderna se establece como un espacio diseñado para la infancia. Cabe señalar que este proceso comprendió en su mayor medida a las infancias de la clase alta, quienes eran los que acceden a dicha educación (Leopold, 2014).

Los cambios subrayados hasta ahora se dieron con características similares en Uruguay, aunque en otra temporalidad histórica. José Pedro Barrán, en su libro ‘Historia de la sensibilidad en el Uruguay’ (1989, 1990) analiza cómo era la vida de las infancias en el país. Hacia 1800 el autor ubica la cultura “bárbara”, caracterizada por un entorno dominado por la naturaleza, carente de servicios básicos como la luz, sin puentes sobre los ríos y sin una clara delimitación de la propiedad. Además, se destaca por sus altas tasas de natalidad y mortalidad, una sexualidad desenfrenada y la ausencia de un Estado consolidado, lo que implicaba la falta de una autoridad establecida. En este contexto el abandono y el infanticidio eran prácticas comunes que afectaban a las infancias de la época, la niñez era considerada no más que la etapa inicial de ser adulto, “el niño era considerado un hombre pequeño” (Barrán, 1989, p. 295). Esta visión habilitaba a que compartieran y convivieran en todas las prácticas adultas y “bárbaras” de la época. Padres, madres, maestros y curas de la época concebían a los niños y niñas como salvajes por naturaleza, justificando así un sistema pedagógico fundamentado en el castigo físico y psicológico. La “escuela era vivida por los niños como una ‘prisión’ y el maestro considerado un ‘verdugo’” (Barrán, 1989, p. 76). Por su parte, la policía tenía el trabajo de vigilar y apresar a aquellos niños “vagos” que circulaban por la calle.

Desde 1860 a 1920, se desenvuelve un cambio hacia lo que el autor denomina como la época “civilizada”. En este período se destacan tres principales espacios: la medicina, la

educación y la policía, en un cuarto lugar y con menor influencia, se podría incluir a los sacerdotes. En este contexto,

El niño será visto como un ser diferente, con derechos y deberes propios de su edad; le serán vedados rubros enteros de la actividad social (las ceremonias de la muerte, por ejemplo), y otros se le reservarán especialmente (la escuela y el juego), y, sobre todo, adultos y niños se separarán de manera rigurosa en los dormitorios, en los almuerzos y cenas, en la enseñanza, en las diversiones y espectáculos (Barrán, 1990 p. 295).

En definitiva, la infancia ahora visualizada como ‘pura’ fue apartada del mundo adulto ya que no entenderían su funcionamiento y podrían alterarlo, a la vez que se corría el riesgo de que fueran corrompidos. El castigo físico en las escuelas fue prohibido y mal visto por gran parte de la sociedad, aun conservando de forma ‘prudente’ el castigo de padres y madres. El abandono infantil comenzó a ser desaprobado socialmente, así como también se buscó disminuir el infanticidio controlando la natalidad mediante el coitus interruptus e interrupción del embarazo. Las expresiones de afecto pasan a ser bien vistas, no obstante, las infancias debían seguir siendo vigiladas y culpabilizadas ante la no obediencia y docilidad, buscando así evitar que se volvieran “bárbaros”.

A partir del distanciamiento que se genera entre las infancias y los adultos en la sociedad moderna, niños y niñas pasan a ser “productor, reproductor, ciudadano y soldado del día de mañana” (Perrot citado en Leopold, 2014, p. 29). De este modo, no se toma a las infancias como una categoría en sí misma a pensar, sino que se encuentra caracterizada por lo que llegarán a ser, “las niñas y niños del mañana” (Tonucci, 2019).

En este contexto toma forma y se instala la Doctrina de la Situación Irregular, sustentada en una mirada que concibe a las infancias como objetos de intervención y basada en el control de los mismos por parte del Estado. Surge la dicotomía niños-menores, donde “si los parámetros modernos sobre los que se sustentó la infancia concibieron a los niños como los portadores de todos «los sueños por venir», los «menores» resultaron adjudicatarios de cerrados y trágicos destinos preestablecidos.” (Leopold, 2014, p. 37). Como mecanismo de control hacia aquellos “menores” identificados en “situación irregular” se promovió la institucionalización, colocándolos bajo la tutela del Estado.

A partir de la década del ‘90, con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño que reconoce a las infancias como sujetos plenos de derechos se produce un giro en las concepciones que las enmarcan. Se produce el inicio a la Doctrina de la Protección Integral

dejando atrás la dicotomía normativa que condenaba a los “menores” y comienza una concepción de derechos basada en la protección integral de niñas y niños. Pasan de ser considerados objetos de intervención a sujetos de derechos.

Por último, dentro de las concepciones contemporáneas sobre las infancias, Mariano Narodowski (2016) retoma la hipótesis planteada por Neil Posman de que se está ante el “fin de la infancia”. Esta perspectiva implica la no existencia de una categoría diferenciada, dado que niñas y niños vuelven a participar cada vez más en el mundo adulto. Se estaría entonces ante el agotamiento del modo de concebir y actuar sobre las infancias surgido en la modernidad, caracterizado por la separación entre el mundo adulto e infantil. Todos estos cambios hacen que la asimetría entre mundo adulto e infancias se rompa, hay un cambio de roles, ya no predomina el valor del conocimiento acumulado por los adultos sino la capacidad de adaptarse a la rapidez con la que las dinámicas sociales y tecnológicas van cambiando (Narodowski, 2004).

Asimismo, la actual sociedad del consumo comienza a modificar la relación de las infancias con el entorno pasando a ocupar un rol central como consumidores. Serán percibidos no como sujetos de derechos sino como potenciales clientes generando así un mercado específico para niñas y niños. Como señala Bustelo (2007), es “un público al que se puede alcanzar para determinarlo como consumidor o como generador de consumo” (p. 59). En este contexto, el actual avance tecnológico ha transformado significativamente los procesos de socialización y consumo. La publicidad pasa a jugar un rol central ya que no solo llega a los consumidores, sino que al mismo tiempo va moldeando a las infancias consumidoras (Minzi citada en Leopold, 2014, p. 17). De este modo, a los tradicionales espacios de socialización de la infancia: la escuela y la familia se le suman los medios de comunicación (Bustelo, 2007).

Este cambio a sujetos consumidores genera una agudización de la desigualdad debido a la posibilidad de acceder o no. Como plantea Narodowski (2004), coexisten dos tipos de infancias: de la realidad virtual y de la cruda realidad. Las primeras son aquellas infancias hiperrealizadas, las que tienen gran cantidad de estímulos y recursos y las segundas son las infancias desrealizadas, aquellas que no logran acceder al mencionado consumo y, por lo tanto, quedan excluidas del sistema. Graciela Frigerio (2008) denomina esto como la división de las infancias, donde aquellas infancias que no logran incorporarse van quedando por fuera y cargan con los estigmas de esa propia condición.

Marco normativo vigente.

La vida en sociedad se encuentra regulada y orientada por marcos normativos que son los conjuntos de normas, leyes, reglamentos y principios que reconocen derechos y/o obligaciones. En el marco de los derechos de las infancias, como se mencionó anteriormente, se destacan a nivel internacional la CDN (UNICEF, 2006) y a nivel nacional el CNA (Uruguay, 2004). Ambos reconocen una serie de derechos, entre ellos el de la participación. A continuación, se amplía sobre ambas normas.

Convención de los Derechos del Niño

Uno de los mayores avances en el campo de las infancias es la concepción de sujetos plenos de derechos que se instala a partir de la CDN, aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea de las Naciones Unidas (ONU). Es el tratado más ratificado de la historia, siendo parte todos los países integrantes de la ONU, con la única excepción de Estados Unidos. Fue aprobada en Uruguay el 28 de setiembre de 1990 (Rivero y Berriel, 2024).

La aprobación de la CDN marcó el punto de partida para la transición hacia la Doctrina de la Protección Integral en la década del '90. Dicha doctrina se caracteriza por establecer que más allá de las diferencias económicas, sociales y culturales, todos los NNA deben ser considerados, sin excepción alguna, destinatarios de Políticas Públicas universales orientadas a asegurar el ejercicio pleno de sus derechos (UNICEF, 2006, art. 2). Además, establece un límite al poder del mundo adulto, reconociendo a “las niñas y los niños como sujetos titulares de los mismos derechos que los adultos, a lo que se suma una protección especial debido a su condición de personas en desarrollo y crecimiento.” (Gentile y Zapiola, 2023 p. 62). Esta protección especial se estructura por el principio de autonomía progresiva, el cual supone que la dependencia disminuye a medida que crecen, exigiendo en este proceso el reconocimiento de su voz y su participación activa.

En el artículo segundo establece que los Estados miembros de la CDN tienen la obligación de ser garantes de todos los derechos reconocidos sin ningún tipo de discriminación, utilizando el “máximo de los recursos posibles”. Es relevante señalar que ningún derecho prevalece sobre otro, deben respetarse todos en igualdad de condiciones (Comité de los Derechos del Niño, 2013).

Dentro de los principios rectores de la CDN se encuentra el derecho a la participación, representado en los artículos 12, 13, 14 y 15. Se menciona el derecho a expresar su opinión

libremente, libertad de pensamiento, de conciencia, de religión, de libre asociación, así como también de buscar, recibir y difundir informaciones.

Con la aprobación de la Convención y posteriores leyes, se dio a pensar en la década del '90 como una década ganada para las infancias (García Méndez, 1994). Sin embargo, el reconocimiento normativo no se vio reflejado en cambios significativos en la vida cotidiana de las infancias. Como indica Bustelo (2007), el valor político, social, jurídico y pragmático es indiscutible, pero se debe reconocer sus debilidades también. La rectificación de la CDN en América Latina durante los años '90 coincide con el afianzamiento del neoliberalismo, una ideología individualista que busca desarticular el Estado de Bienestar. Las infancias se enfrentan con un Estado debilitado el cual, de forma contradictoria, debe garantizar sus derechos (Bustelo, 2007). Hoy en día, el desarrollo del capitalismo salvaje caracterizado por la globalización, concepciones económicas del Estado mínimo, crisis económicas, crecimiento de la pobreza y violencia, repercute y tiene efectos trágicos en las infancias y adolescencias (Leopold, 2014).

Código de la Niñez y Adolescencia

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) se aprueba en Uruguay el 7 de septiembre de 2004 como la ley No. 17.823, derogando al viejo Código del Niño de 1934 (Uruguay, 2004). El CNA busca adecuarse a lo planteado por la CDN, reconociendo que “todo NNA goza de los derechos inherentes a la persona humana y que los ejerce de acuerdo a la evolución de sus facultades (capacidad o autonomía progresiva)” (Morales, 2024, p. 251). A lo largo de sus 224 artículos, reconoce derechos básicos como la vida, salud, educación, justicia, identidad, derecho al juego, la recreación y la cultura, a la libertad expresión y libre pensamiento, entre otros. Se reconoce al Estado como responsable de ejecutar políticas para la protección de dichos derechos, las cuales deben ser diseñadas, pensadas e implementadas en concordancia con la protección integral. El CNA toma tres principios fundamentales de la Convención: el interés superior del niño y adolescente, el derecho de este a ser oído y la autonomía progresiva (Morales, 2024).

Con el Código del Niño en 1934 se creó el Consejo del Niño el cual pasa a ser el Instituto Nacional del Menor (INAME) en 1988. El CNA en su artículo 223 cambió su denominación a Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) (Rivero y Berriel, 2024). Dicho Instituto, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), es el rector en cuanto a políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de las infancias y adolescencias en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. Así lo destaca

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” (INAU, 2021).

En síntesis, existe una dimensión histórica normativa para pensar la infancia a nivel internacional como nacional. Tanto la CDN como el CNA constituyen marcos jurídicos indispensables para el reconocimiento de los derechos de niñas y niños. No obstante, como se hará referencia a lo largo del trabajo, dicho reconocimiento normativo no garantiza el efectivo ejercicio ya que esto depende de otros factores como el contexto social, económico y político. García Méndez (1998) trae el concepto de “esquizofrenia jurídica”, refiriéndose a la vigencia de dos marcos legales antagónicos: por una parte, la CDN y, por otro, leyes sustentadas en la Doctrina de la Situación Irregular. El autor señala que la CDN es implementada de manera excepcional y fragmentada. En este sentido, toma relevancia analizar críticamente las tensiones existentes entre lo normativo y la práctica concreta, en lo que refiere específicamente a la participación de niños y niñas.

Capítulo II

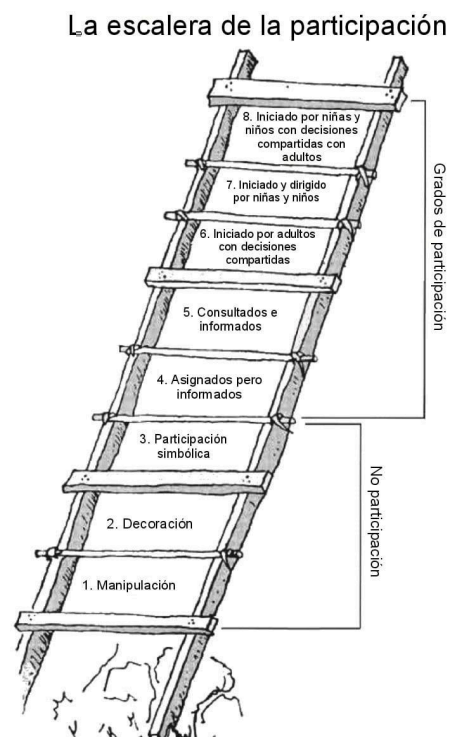
Niñas y niños como ciudadanos y su derecho a la *participación*

Como se menciona en el capítulo anterior, la CDN reconoce a las infancias como ciudadanos, esto implica un conjunto de derechos y obligaciones en su participación activa de la sociedad. Históricamente, el derecho a la participación ciudadana ha sido del mundo adulto a través del voto como mecanismo democrático de toma de decisiones. Esto excluye a las infancias y niega su calidad de ciudadanos, pensándolos como ciudadanos del futuro y no del presente (Conde, 2012; Tonucci, 2019). Como señalan Trilla y Novella (2001), es importante que el mundo adulto reconozca a las infancias como sujetos plenos de derecho, ya que si no lo hacen las niñas y niños tampoco llegan a percibirse a sí mismos de esa manera. Este no reconocimiento de su ciudadanía lleva a que no se genere el interés o la motivación para participar activamente en la sociedad. Más allá de los reconocimientos normativos, la relación infancias-adulthood continúa basándose en la dominación. Bustelo (2012) lo denomina como la Gran Asimetría en donde las infancias son situadas en una relación de dependencia y subordinación, siendo considerados seres inmaduros, irracionales que tienen como destino central convertirse en adultos racionales y autónomos.

Las infancias que forman parte de experiencias participativas se sienten reconocidas como ciudadanas y ciudadanos, en tanto la participación es un derecho implícito de dicha condición (Novella, 2012). La participación es un derecho de naturaleza multidimensional por lo que puede ser comprendido e interpretado de diversas maneras. Una de las definiciones más retomadas es la propuesta por Roger Hart (1992), como se menciona anteriormente, se refiere a la capacidad para la toma de decisiones sobre la propia vida y/o la vida en la comunidad, y que las mismas sean reconocidas por el entorno social. A partir de la CDN se convierte en un derecho formal para las infancias, reconociéndose su “derecho a la participación, ya sea individual o colectiva a formar y expresar sus opiniones e influir en los asuntos que les afecten, directa o indirectamente” (Morales, 2024, p. 255). A su vez, tienen el derecho de ser informados de cualquier resultado que haya implicado su opinión y de qué forma fue considerada la misma (Morales, 2024, p. 206).

En la Observación número 12, realizada por el Comité de los Derechos del Niño (2009), se destaca la importancia del derecho que tienen las infancias a expresar libremente su opinión, ya que no solo es un derecho en sí, sino que se constituye en una base para comprender y efectivizar los demás derechos.

Hart (1992), presenta 8 niveles de participación representados en una escalera, en donde a medida que se aumenta de escalón aumenta el grado de participación de las niñas y niños. Esta herramienta es una figura metafórica planteada por Sherry Arnstein para evaluar los distintos grados de participación ciudadana adulta, el autor lo toma y adapta a la participación infantil y juvenil. Además de medir la participación de las infancias también puede ser utilizada como instrumento de evaluación para cualquier proyecto en cuanto a la incidencia adulta.



Roger Hart (1992, p. 8). *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. Traducción propia

Como lo explica el esquema los tres primeros escalones representan una no participación real. A partir del cuarto y a medida que asciende escalones se entiende como una participación más auténtica.

El primer escalón, denominado *Manipulación*, refiere a cuando las infancias participan sin entender el propósito de sus acciones y son los adultos quienes toman las decisiones. Lo mismo sucede en el segundo escalón, *Decoración*, con la diferencia de que no se busca simular que las niñas y niños tienen claro el contexto de su participación. En tercer lugar, *Participación simbólica*, se les permite expresarse, pero sin un rol efectivo en la toma de decisiones. En el cuarto escalón, denominado *Asignados pero informados*, las niñas y niños participan con roles planificados por adultos siendo informados sobre sus acciones. En

quinto lugar, *Consultados e informados*, la planificación y decisiones de proyectos son llevadas adelante por adultos y hay una participación de las infancias como consultores. El próximo escalón, *Iniciado por adultos con decisiones compartidas*, si bien el proceso inicia por los adultos la toma de decisiones es compartida con las infancias. El séptimo escalón corresponde a cuando un proyecto es *Iniciado* y dirigido por niñas y niños, quienes lideran el proceso y toman las decisiones, con adultos en un rol de facilitadores y acompañantes del proceso, sin imponer sus ideas. Por último, el octavo escalón representa el nivel máximo de participación auténtica de las infancias donde el proyecto es *Iniciado por niños con decisiones compartidas con adultos*. En este nivel, niñas y niños llevan adelante el proyecto desde su diseño hasta la implementación sin intervención adulta, pudiendo solicitar su apoyo si lo desean.

El Comité de los Derechos del Niño (2009) advierte sobre la dificultad que tienen la mayoría de las sociedades para escuchar y tener en cuenta la opinión de las infancias debido a prácticas y costumbres tradicionales. Se visualizan también barreras políticas y económicas, siendo los más afectados la primera infancia acentuándose en aquellos más vulnerables. Giorgi (2010) advierte de una “normatización” de la participación en tanto norma jurídica separada de la realidad, corriendo el riesgo de limitar la participación a procedimientos jurídicos y/o administrativos, pero no haciéndose efectiva en el cotidiano. Específicamente, en el artículo 12 de la CDN, se menciona que se debe garantizar el derecho a expresar sus opiniones libremente en los asuntos que les afecten, esto no refiere solo a procesos judiciales y/o administrativos sino también a cuestiones sociales y/o comunitarias (Morales, 2024). La edad no debe ser una condicionante al momento de otorgar reconocimiento a la opinión de niñas y niños (Morales, 2024).

Rol del Estado como protector y garante de derechos

Como se expuso anteriormente, cada ciudadano tiene derechos y deberes, para garantizar los primeros y hacer cumplir los segundos surge la figura del Estado. Este cumple un rol central -a veces por presencia y otras veces por ausencia- a la hora de garantizar cada uno de los derechos reconocidos. Tanto la CDN como el CNA designan al Estado como garante de las infancias, estableciendo que los Estados partes están obligados a adoptar las medidas más convenientes para que todos los derechos sean garantizados y respetados por la sociedad en su conjunto. Si bien se reconoce al Estado como figura última que debe asegurar el cumplimiento de los derechos también se encuentra en la CDN y el CNA la noción de

corresponsabilidad entre Estado, familia y la comunidad. Esto implica un deber compartido entre los actores al momento de garantizar y proteger los derechos de las infancias.

A lo largo del presente trabajo se remite al Estado como figura central para la efectivización de los derechos, entendido este como “una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal Estado por otros Estados y diversas instituciones internacionales.” (O’Donnell, 2008, p. 7). La sociedad es estructuralmente desigual, por lo que se vuelve fundamental la figura del Estado a través del Gasto Público Social (GPS) al momento de llevar adelante acciones (programas, políticas sociales, entre otros) para garantizar el cumplimiento de los derechos. En 2022 el GPS para las infancias representó en total un 5,7% del PIB, destinando principalmente a educación, salud y protección social (Tenenbaum et. al, 2024). A nivel nacional, de manera histórica el gasto en las infancias ha sido menor al presupuesto destinado a adultos y adultos mayores. Para 2019, Uruguay se encuentra por debajo de la media en los países que destinan un menor porcentaje a las infancias en comparación con los demás países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Tenenbaum et. al, 2024).

En Uruguay, las infancias y adolescencias constituyen la población más pobre, donde uno de cada cinco NNA vive en hogares bajo la línea de pobreza. A su vez, niñas y niños de 0 a 14 años han tenido una exposición a la pobreza de más del doble que el promedio de la población, siendo la cifra más alta de América Latina (Pereda, 2024). Dicha infantilización de la pobreza es un problema estructural que se mantiene desde hace más de tres décadas (Greif y Fuletti, 2024). Los hogares con NNA aumentan la posibilidad de ser pobres al menos por dos razones: aumenta el número de personas en el hogar que depende del ingreso adulto y las tareas de cuidado y tareas domésticas dificultan la posibilidad de participar en la actividad económica (Greif y Fuletti, 2024). Un informe realizado en el 2016 por Batthyany y Genta, señala que en el 42,7% de los hogares del quintil más pobre residen niñas y niños menores de 5 años, mientras que en el quintil más rico dicho porcentaje se reduce a 6,1%. Con estos datos se observa como las infancias son el grupo etario más expuesto a la pobreza y el que menos presupuesto recibe.

Tal como se señaló, la presente investigación se inscribe en el análisis de una Política Pública, entendida como una de las herramientas que tiene el Estado para hacer frente a diversas problemáticas. Las políticas públicas se definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la

sociedad civil.” (Oszlak y O’ Donell, 1981, p. 113). En este sentido, una política pública es una acción intencionada que tiene impacto en el sistema político y la sociedad. No obstante, también puede ser una inacción al decidir no actuar ante determinadas problemáticas. Estas acciones involucran varios actores, quienes deciden (gobernantes), grupos de interés (organizaciones sociales, sindicatos, etc.), aquellos que las implementan, medios de comunicación y en quienes recaen dichas políticas públicas (ciudadanos) (Harguindéguy, 2013).

En la misma línea, cabe destacar la importancia de que las políticas tengan un enfoque integral, es decir, que aborden el problema desde una perspectiva amplia y contemplen la diversidad de aristas. Dado que las problemáticas suelen ser multicausales y multidimensionales, se requieren respuestas integrales para una intervención más efectiva. En relación a esto, Alessandro Baratta (2001) plantea una pirámide con cuatro niveles que las políticas de protección integral hacia las infancias deben contemplar. En la base se encuentran las políticas sociales básicas (protección social), le siguen las políticas de bienestar público (políticas asistenciales), en tercer lugar, las políticas de protección especial (medidas socioeducativas del sistema penal juvenil), y en la cúspide están las políticas sobre derechos constitucionales (derechos procesales). La pirámide supone que la protección debe ser muy fuerte o amplia en la cobertura de políticas sociales básicas para que los demás eslabones tiendan a ser cada vez menos importantes.

Hasta llegar a su implementación, las políticas públicas tienen una serie de etapas: *Agenda, Diseño y Formulación, Implementación, Evaluación*. Cabe aclarar que esto es una definición analítica y que en la práctica no siempre se va a encontrar diferenciado de esta manera. Harguindéguy (2013) desarrolla en profundidad cada una de las etapas, a continuación, se hace un breve comentario sobre cada una de ellas. En la *Agenda* el tema entra en consideración, es decir, se identifica un problema y se busca dar respuesta a través de la implementación de una política pública. En segundo lugar, en la etapa de *Diseño y Formulación* se decide y se toman las decisiones sobre cómo será implementada la política, para esto se evalúa los costos políticos, económicos, sociales, etc. Luego llega la *Implementación* de la política pública, o también llamada ejecución, etapa en la cual aquello que se puso en agenda y se diseñó toma materialidad y comienza a ser llevado a la práctica.

Por último, la *Evaluación* mide si la política aplicada cumplió los propósitos que le dieron origen. En definitiva, se mide el éxito o fracaso de la misma. Se realiza con el objetivo de aprender de la experiencia puesta en práctica y mejorar el diseño e implementación (evaluación formativa), así como también para dar cuenta al sistema político y/o a la

ciudadanía sobre lo implementado (evaluación sumativa). En general, se mide su eficacia (cumplimiento de objetivo: medida en que se ha resuelto problemas el que buscaba solucionarse), eficiencia (costo), efectividad (grado en que se concretó lo previsto en la implementación) y la equidad (grado en que la política logró llegar a todos quienes debía hacerlo). A partir de que se extraen conclusiones se puede *Rediseñar* la política, la cual puede ser considerada otra etapa, pero que no necesariamente se encuentra siempre presente. De igual forma, es frecuente que la evaluación tenga resultados negativos y se siga implementando la política de la misma manera. Como afirma el autor, la implementación de esta etapa suele acarrear diferentes problemas, por ejemplo, la falta de fondos, capacidades limitadas, problemas metodológicos y la falta de incentivos.

Es de importancia señalar que en todas las etapas de una Política Pública está presente la influencia de diversos actores y existe un gran peso de lo político partidario según el gobierno de turno y sus percepciones sobre el bienestar social.

Capítulo III

Participación infantil: discursos, prácticas y tensiones a partir del programa Municipio de Niñas y Niños

En este capítulo se presenta el análisis del material generado a partir de la recopilación teórica y el trabajo de campo realizado. Tal como se indicó, dicho análisis se organiza en categorías que permiten desentrañar algunos de los diversos factores implicados en la participación infantil

1. La voz de las niñas y niños en la experiencia
2. Perspectiva de infancias en referentes institucionales
3. Municipio de Niñas y Niños como políticas públicas.
4. Participación infantil y perspectiva de la interseccionalidad.

El propósito es discutir cómo se tensionan los discursos con la práctica, que contradicciones emergen entre el discurso participativo del programa y las formas reales de participación de las infancias. La intención es partir desde los protagonistas, las niñas y niños, continuar con las referentes institucionales y terminar analizando Municipio de Niñas y Niños como Política Pública que busca promover la participación infantil. Con esto, se detalla el papel que cumplen las esferas de Gobierno y/o las instituciones públicas en cuanto a la efectivización de los derechos, y en específico, el derecho a la participación. A su vez, se busca señalar algunas desigualdades sociales presentes que hacen a la vulneración de derechos, con incidencia directa en el derecho a participar.

1. La voz de las niñas y niños en la experiencia

De acuerdo al primer objetivo específico de la investigación, en este punto se indaga sobre las percepciones de las niñas y niños acerca de la participación y su experiencia en Municipio de Niñas y Niños. Sus relatos y reflexiones constituyen un insumo valioso para comprender cómo entienden la participación, qué barreras identifican para su ejercicio pleno, cómo evalúan el programa y qué propuestas tienen para su fortalecimiento.

1.1 Participar es...

Al consultarles sobre qué entienden por participar, ambos grupos lo asocian con intercambiar, comunicarse/hablar, pensar, divertirse, compartir ideas, realizar acciones, escucharse y con la libertad de expresión. En este sentido, coinciden en la participación como un proceso activo, propositivo y colaborativo tanto entre ellos, como con la comunidad y el gobierno departamental. Se les consultó si consideran que todas las niñas y niños tienen oportunidad de participar y la respuesta fue de manera unánime que no. Ambos grupos coincidieron en que “algunos no tienen la oportunidad de hacer eso, de participar” (Grupo 1).

Las razones que señalan son diversas, mientras que el Grupo 1 lo relaciona con características personales “algunos también tienen tipo timidez y no se animan a decirlo”, el Grupo 2 enfatiza en aspectos más estructurales como “no todos los niños tienen la puerta abierta ni siquiera a la educación”, y “los adultos se creen superiores”. Esta reflexión da cuenta de una mirada crítica y contextualizada que refleja las barreras, tanto sociales como institucionales, que tienen a la hora de ejercer sus derechos.

En esta línea, plantean que hacen falta más oportunidades y la difusión de las mismas, resaltando la importancia de “Darles la oportunidad” y/o “Incentivarlos a que participen más” (Grupo 1). Asimismo, traen la importancia de difundir lo que hacen en el programa para así llegar a más niñas y niños, “Hacerles llegar lo que nosotros estamos diciendo a esos niños y niñas” por ejemplo, “subiéndolo a las redes”, “yendo a las escuelas”, “o ponerlo, no sé, en una calle muy transitada”. Dicho grupo no siente que se difunda, sino que queda reducido a sus compañeros y familiares. Por su parte, el Grupo 2 trae la importancia de las instituciones como facilitador de la participación, así como también la importancia de cambios más sociales, remarcando la necesidad de “más escuelas públicas y que los adultos no se creen superiores” (Grupo 2).

Las instituciones educativas formales y no formales (escuela, liceo, UTU, Club de Niños, etc.) aparecen en un rol fundamental en el Grupo 2 tanto como habilitador o inhibidor de la participación, destacando como una experiencia positiva las “Asambleas para niños” que se llevan adelante. Participantes del nombrado grupo cuentan que en sus escuelas tienen asambleas por clase, con presidente, secretario y vocal, donde se tratan temas de su interés. Valorán dicha experiencia de forma positiva al momento de participar, sin embargo, también se pone de manifiesto cómo el rol adulto puede afectar y limitar el propósito de las asambleas ya que tener dicho espacio queda a criterio y decisión adulta de cada institución. Ante esto, las niñas y niños del Grupo 2 mencionan que

“nosotros antes teníamos asamblea, pero nosotros queríamos proponer una y la maestra nos decía que no y ahora si como en tres meses no hemos hecho una.”,

“La maestra es más o menos porque yo lo digo, no nos da explicaciones.”,

“Si ella misma creó la asamblea, pero ella misma nos la está sacando, ahí es como un poco contradictorio.”,

“Si, teníamos una asamblea antes que, bueno era como una asamblea medio controlada porque si nosotros proponíamos algo también lo tenía que ver la maestra. Obviamente tiene que ver la maestra, pero no sé era como muy estricta con todo, entonces no nos dejaba ... se termina haciendo lo que la maestra quiere.”

Se destaca del relato la palabra control y la aprobación o no adulta a la que son sometidas sus opiniones y/o propuestas, demostrando la complejidad del rol adulto en los procesos participativos de las infancias. Al consultarles sobre qué rol deberían tener los adultos hay dos respuestas contrarias ya que algunos reclaman espacios sin adultos y otros están de acuerdo que debe haber un adulto moderando, guiando y que respeten sus opiniones.

A su vez, en cuanto a las dificultades que detectan a la hora de participar el Grupo 1 resalta rasgos personales como distraerse con facilidad o el ponerse nerviosa/o a la hora de hablar. Ante esto resaltan el trabajo de equipo, la colaboración y cooperación para sortear las dificultades.

1.2 Percepciones acerca de su participación en Municipio de Niñas y Niños

En lo que refiere al programa, la valoración de ambos grupos es positiva afirmando sentirse escuchados y con posibilidades reales de participar, “es en lo que se enfocan, o sea en nosotros. Ejemplo, esto es de niñas y niños” (Grupo 1), “siento que participamos porque acá si te escuchan no como en otros lados.” (Grupo 2).

En ambos grupos se destaca como motivación principal para participar la mejora de la comunidad. En sus palabras, “mejorar algo o para cambiar algo para que sea mejor y ayudar a las personas”, “para hacer mejor a la comunidad”, “para que sea un mejor ambiente para mí” (Grupo 1), “aportar ideas al Gobierno.” (Grupo 2).

Como señala Tonucci (2006) la planificación urbanística ha estado siempre centrada en los intereses y necesidades adultas. “La ciudad se ha olvidado de los niños, que han

quedado relegados a espacios especialmente pensados para ellos, desde su habitación hasta el parque con columpios o ludotecas.” (p. 62). En este sentido, adquieren centralidad los espacios como Municipio de Niñas y Niños, así mismo lo destacan:

“A mi me pasaba antes de venir acá que veía, que era lo primero que propuse, es que en mi cuadra y la cuadra siguiente y en la siguiente y también en la cuadra de una amiga tiraban siempre basura en las esquinas y el camión recolector no pasaba entonces quedaba un pelotón de basura que intervenía en la mitad de la calle entonces antes de venir acá no sabía cómo, a quién decir porque literalmente era algo que quería que la Intendencia o el Gobierno se encargara, poner así como así tachos de reciclaje en las esquinas, entonces cuando vine ya fue lo primero que dije. Entonces como la alegría esa que, si vos ves algo que está mal, tenes una idea para cambiarlo que acá te escuchan y puede ser que se lleve a cabo.” (Grupo 2).

Siguiendo lo planteado por Tonucci (2006) las infancias “son capaces de interpretar las propias necesidades y contribuir a cambiar su ciudad.” (p. 63). Queda en evidencia la importancia de generar espacios tanto desde los Gobiernos Departamentales como Nacional para brindar oportunidades reales de participación, escuchando las voces de las niñas y niños ante aquellas decisiones que se toman que afectan sus vidas. Por ejemplo, para la preocupación por la limpieza de la ciudad desde el programa crearon y decoraron contenedores de basura para repartir en las diferentes instituciones. Es un ejemplo claro de cómo ante una problemática identificada se llevaron acciones concretas.

1.3 Impacto del programa y sus propuestas para mejorarlo

En cuanto al impacto del programa, las niñas y niños perciben principalmente efectos a nivel personal. Señalan que el programa les permitió mejorar su confianza, expresarse con mayor seguridad y sentirse escuchados. Esto da cuenta del efecto vinculado al reconocimiento de su voz que trasciende el espacio institucional y tiene efectos en su vida cotidiana.

Esta repercusión positiva genera la demanda de las infancias de poder continuar en el programa luego de los dos años. El Grupo 2, realiza un gran énfasis en aumentar la frecuencia

de los encuentros, “que sea todos los jueves de todas las semanas”. De manera similar, debido a que es su último año y presentan gran nostalgia por el fin, proponen “El año que viene poder seguir”.

“Que hagan una segunda instancia que, o sea de nosotros, pero en el liceo o UTU, etc. que el siguiente año que en vez de hacer nuevos proyectos y votarlos que hagamos los proyectos que no salieron ganadores, por ejemplo, el cuidado de animales, las bibliotecas.”

“Yo estoy de acuerdo con ... porque uno estaría divertido poder seguir con el proyecto y segundo sería muy triste despedirnos.”

Expresan el deseo de continuar con aquellas propuestas que no pudieron llevar adelante, “podríamos seguir con los otros proyectos que dejamos de lado”. En este sentido, se torna relevante no solo los espacios de participación infantil, sino también los adolescentes que posibiliten la continuidad de su participación. Esto resulta fundamental para continuar fortaleciendo su ciudadanía y ejerciendo su derecho a participar. Se observa el impacto positivo que tiene el programa en cuando el construir un lugar de pertenencia, más allá del objetivo se identifica como un lugar para ellas y ellos.

Por último, ambos grupos realizan aportes para mejorar el funcionamiento. El Grupo 1 propone mejorar la organización, por ejemplo, pudiendo dedicar tiempo al final de cada instancia para planificar el próximo encuentro. Asimismo, les gustaría “buscar un nuevo lugar con vista y con espacio”, esto de tener un espacio propio es esencial para la apropiación del programa. Y en cuanto a la dinámica de los encuentros, subrayan la posibilidad de realizarlos al aire libre.

En síntesis, las niñas y niños se sienten protagonistas, valorándolo como un espacio positivo. A su vez, es significativo que logren identificar y señalar conductas adultocéntricas presentes en otros espacios de su cotidiano. Sin duda, es un punto en el cual podría haber profundizado más, pero con el material generado se puede afirmar que el programa es un espacio que promueve y favorece la participación infantil.

2. Perspectiva de las referentes institucionales

El presente apartado tiene como objetivo revisar las percepciones de los actores institucionales sobre las infancias y la participación, identificando aspectos semejantes y/o disímiles con los marcos de referencias, así como también con los relatos de las niñas y niños.

2.1 Participación infantil es...

En ambas entrevistas con las referentes institucionales se puede observar una concepción de las infancias que coincide con las visiones contemporáneas desarrolladas anteriormente. Entienden a las infancias como sujetos plenos de derechos, con voz y capacidad para incidir en su entorno. Como señala la referente 2, esta concepción es primordial para la construcción de espacios participativos, en sus palabras, “yo creo que lo primero es reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos, para empezar, y partiendo de esa base, co-construir espacios de intercambio en los que ellos puedan expresarse libremente, puedan opinar, puedan decidir.” (Entrevista 2).

En relación al derecho a la participación, ambas destacan la importancia de las voces de las niñas y niños para el ejercicio de la ciudadanía, consolidación de la democracia y fortalecimiento de la comunidad.

“Construcción de ciudadanía, con la promoción de la democracia. [...] Los espacios y los territorios se construyen con las voces de todos, siempre. Las voces de los gurises es otra voz para escuchar. [...] Los gurises le suman otra voz a la comunidad, otra voz a la toma de decisiones, a la distribución de los recursos y que ta, y son presente más que futuro” (Entrevista 1).

“Fortalece a las comunidades, el vínculo del Estado, con los vecinos, con las vecinas, con los niños. Sí, fortalecer la participación de los niños, fortalece a toda la comunidad. [...] Es súper importante para que sean protagonistas de sus decisiones, y sean actores en sus escuelas, en sus centros educativos, en la comunidad, puedan tener información, puedan decidir” (Entrevista 2).

Como se ha señalado, es central poder quitar la mirada adultocéntrica a las ciudades y empezar a co-construir espacios más inclusivos pensados por todas y todos. En este sentido, las referentes reconocen la capacidad de las niñas y niños para identificar necesidades y aportar al cambio de sus ciudades, es importante reconocer “que tienen todo ese caudal, ¿no?, para construir, para crear, y todos diferentes, además, todos pensaban cosas distintas” (Entrevista 1). Ante esto, es significativo reconocer y hacer frente a dichas dinámicas ya que limita la autonomía de las infancias y reduce su participación a lo discursivo. Sacar del centro al mundo adulto implica reconocer a las infancias como sujetos con capacidad decisoria, no invisibilizado ni invalidando sus perspectivas, vivencias y discursos. “Se cae mucho en “los chiquilines quieren” “los chiquilines dicen” “los chiquilines no sé qué”, y siempre hablando por otros, siempre hablando por ellos” “pasa con los que no son adultos, siempre hablan por lo que no son adultos” (Entrevista 1).

En definitiva, las referentes conciben a las infancias como sujetos plenos de derechos, aun así, reconocen la vigencia de concepciones donde son concebidas/os como depósitos sin posibilidades de expresar su pensar.

2.2 Rol adulto en el programa

El rol adulto de las referentes se presenta como una figura guía y de acompañamiento. Existen momentos en los que tienen más presencia, por ejemplo, al inicio cuando recién se está conformando la grupalidad. Así lo destaca la Entrevista 2,

“Yo creo que la parte más clave es con el principio, con el primer bloque, que suceda la conformación del grupo. [...] Se está como formando esa grupalidad. Y bueno, nosotras presentamos dinámicas para fomentar eso. [...] Después en el proceso se va dando de forma más autónoma también.” (Entrevista 2).

De igual modo, su presencia aumenta al momento de trabajar cuestiones sobre el presupuesto y viabilidad de los proyectos. Aun así, se destaca el compromiso de las referentes para comunicar aspectos de forma responsable y que el protagonismo lo mantengan las infancias.

“Hay cuestiones que exceden nuestras posibilidades, pero también intentamos comunicarlo. Bueno, les explicamos, creo que eso también es importante, no es tipo no, porque no queremos, sino porque bueno, de esto se ocupa otra dirección, o no tenemos los recursos, intentamos buscar la manera de hacerlo lo más cercano a lo que ellos quieren con nuestras posibilidades.” (Entrevista 2).

No obstante, la experiencia del trabajo de campo también permitió observar ciertas prácticas de figuras referentes para el contexto comunitario y municipal que buscan ejercer un control directo sobre las niñas y niños indicándoles qué hacer o cómo comportarse. Esto da cuenta de que en el programa persisten prácticas adultocéntricas con visiones e intervenciones con un sustento autoritario desde lo que es ser adulto y niña/niño. Se advierte la necesidad de que las figuras referentes con otros intereses, por ejemplo, políticos, puedan correrse de los espacios y permitir la construcción de la toma de decisiones de las infancias.

Esto representa una tensión en el programa, donde las referentes deben lidiar con lo político y evitar una dinámica donde se les comunica a las infancias decisiones tomadas por adultos, haciendo que participen de una forma totalmente guiada. Es de importancia el pensar y repensar las intervenciones con las niñas y niños y preguntarse qué amerita y que no a la luz de los objetivos del programa. Se resalta que durante el trabajo de campo se visualizó en las infancias una postura firme y consciente del por qué están allí, sin miedo de decir cuando una figura adulta está desviándose de los objetivos. Para sortear esta tensión, la referente del Grupo 1 menciona que la planificación juega un rol muy importante para que las instancias sean efectivamente participativas, “al mejorar nosotros nuestra planificación respecto a lo que queremos lograr en cada taller, y proponernos para el año siguiente los objetivos concretos, creo que también ha facilitado que los gurises tengan mayor participación a lo que veníamos teniendo.” (Entrevista 1).

2.3 Impacto del programa en las infancias

Si bien no hay una evaluación formal del programa, ambas referentes destacan el impacto positivo que tiene en la vida de las niñas y niños. Por ejemplo, el aumento en la confianza al momento de participar, “se puede notar esto de la confianza en niños que no participaban, no sé, les daba vergüenza hablar y ahora participan más.” (Entrevista 2), “de presentarse en actividades y agarrar el micrófono y hablar re colgados” (Entrevista 1).

Asimismo, se visualiza la influencia en “el tema del razonamiento también, en el pienso de las ideas, cada vez con más, no sé, capacidad de abstracción, de complejizar los temas.” (Entrevista 2).

Por otra parte, el programa también tiene efectos en la conformación de vínculos saludables con pares. Tal como se manifiesta en la entrevista 2, “también mostramos otras formas de vincularse, de relacionarse, y eso también es importante. Y ha habido muchos cambios como por ahí.”

Además de lo que ambas visualizan, las personas adultas de referencia de las niñas y niños participantes también les transmiten que observan cambios positivos. Esto se ve reflejado en la adherencia y buena concurrencia al espacio, “es una acción que genera como buena repercusión en los chiquilines. Y las escuelas y los referentes adultos también. Creo que por eso también es como no hemos tenido bajas.” (Entrevista 1).

2.4 Experiencias como referentes

En relación a sus experiencias como referentes del programa, ambas entrevistadas expresan valoraciones positivas, mencionando aprendizajes y desafíos personales y profesionales del trabajo con las infancias. Se destaca la necesidad de sostener una práctica reflexiva con una constante revisión de las intervenciones.

“A mí me gusta como pensar mucho la práctica y decir, bueno, pensarla, repensarla y volver a pensarla. En esto de, bueno, de qué hacemos, ¿no? Que no el hacer por cumplir, sino el hacer, bueno, como para intentar como eso, llegar a lo que nos proponemos, ¿no? Que en este caso es que los gurises lleguen.” (Entrevista 1).

Cobra relevancia su mirada reflexiva y crítica sobre las intervenciones. Autores como Bourdieu (2003) y Freire (1970), mencionan la importancia de generar una revisión de las prácticas, cuestionando las prenociones, supuestos y prejuicios que, como seres sociales, se incorporan en la trayectoria personal y profesional. Dicha revisión es esencial para evitar la reproducción de prácticas de dominación implementando así intervenciones más conscientes.

Las referentes señalan el desafío de tomar distancia y ser críticas frente a las ideas tradicionales presentes en la sociedad, “todo el tiempo romper con ciertas lógicas más tradicionales. Y bueno, entender que los niños tienen voz, pueden tomar decisiones, y es

importante que lo hagan. Y bueno, todo el tiempo estar insistiendo con eso.” (Entrevista 2). Como adultas que intervienen con infancias es importante que realicen esta revisión para poder despojarse de todas las prenociones que como sociedad adultocéntrica se adoptan.

3. Estado como garante de derechos

El objetivo del siguiente apartado es analizar el programa como Política Pública, identificando limitaciones y fortalezas en su funcionamiento. Como ya se mencionó, la información a la que se accede es muy acotada, por lo que parte de las entrevistas fue destinada a indagar sobre aspectos más formales e institucionales del programa.

3.1 Municipio de Niñas y Niños como política pública.

Cómo se desarrolló en el Capítulo II, las políticas públicas tienen una serie de etapas para su creación: Agenda, Diseño y Formulación, Implementación, Evaluación. A continuación, se hace referencia a cada una de dichas etapas en relación a Municipio de Niñas y Niños.

Agenda

Acerca del modo en que la temática ingresó a la agenda pública, se recoge de las entrevistas que se trató de articulaciones con Tonucci a partir del interés de reforzar las políticas de infancia en el gobierno departamental. Como señala la referente 2, “tiene que ver con una voluntad política, pero también creo que se empieza a tener cada vez más en cuenta la voz de los niños, de las niñas, y de las comunidades educativas también, de los centros educativos. Creo que es un poco de ambas.” (Entrevista 2).

Diseño y formulación

En cuanto al diseño del programa fue llevado adelante exclusivamente por adultos, “el esqueleto más que nada lo pensamos los adultos, viene del diseño, es la estructura general que la pensamos los adultos.” (Entrevista 1).

Implementación

En una primera instancia, la ejecución del programa es realizada por las referentes como guías del cronograma a cumplir. Durante los dos años de funcionamiento, las infancias tienen el protagonismo siendo quienes planifican qué proyectos se llevarán adelante, trabajando en conjunto con las referentes y autoridades del Gobierno de Canelones. Como lo

señala la referente 1, “en la práctica, lo que tiene que ver con la toma de decisiones obviamente que es de ellos.”.

Es de aclarar que, si bien los proyectos son pensados por las niñas y niños, a la hora de tomar decisiones sobre cuáles serán ejecutados intervienen figuras adultas para prever especialmente los criterios de viabilidad.

Evaluación

Desde su reformulación en 2012 hasta la actualidad, no se ha realizado una evaluación del programa. Es decir que, no existe una medición del éxito de los objetivos ni del impacto del programa en las infancias. Son las propias referentes que año a año evalúan internamente con el objetivo de identificar dinámicas a mantener o modificar, “de un año al otro hemos evaluado cosas que hemos podido como decir, bueno, esto está bueno, lo replicamos, o pensamos otra estrategia, o fortalecemos acá, fortalecemos allá.” (Entrevista 1).

Estas evaluaciones internas y cambios realizados quedan limitadas al Municipio en cuestión ya que, no hay un intercambio con las experiencias de otras zonas para evaluar la política en conjunto. Así lo expresa la referente 1, “lo hacemos en la interna. Nosotros tenemos un documento que armamos con mi compañera, donde planificamos cosas. Pero todo es mano a mano, no está establecido como parte del programa, queda solo en esa experiencia” (Entrevista 1). Del mismo modo, se señala que no se hace un seguimiento ya finalizado el programa, “nosotros no le hacemos un seguimiento al después. El gurú termina y termina. Al grupo que salió, por ejemplo, termina y termina.” (Entrevista 1)

Tal como se ha planteado, la evaluación de las Políticas Públicas tiene diversos problemas para su realización: falta de fondos, capacidades limitadas, problemas metodológicos y la falta de incentivo (Harguindéguy, 2013). En el programa en estudio, ésta situación es reconocida por las referentes ya que mencionan la falta de recursos, económicos y/o humanos.

“Esto es una falla que tiene siempre en general esta Intendencia, esta institución, tiene esa carencia, ¿no? O sea, hay muchos programas y poca evaluación. [...] No hay sistematización. Es muy acotado. Aparte queda dependiente de la persona que trabaja. O sea, de la persona, del referente, del que esté encarando.” (Entrevista 1).

“También tiene que ver con los recursos, que eso, a veces siendo tan pocas, como que estamos más en el territorio y no nos juntamos como a bajar a tierra todo, a escribir. [...] Intentamos llevar como un registro, pero ta sentarnos específicamente a juntar todo el material que tengamos escrito, creo que es un debe, y que es re importante hacerlo.” (Entrevista 2).

Estas limitaciones al momento de evaluar el programa coinciden con lo desarrollado en la Introducción, cuando Giorgi (2010) plantea que los Estados tienen gran dificultad para poder sistematizar sobre las experiencias de participación y también para evaluar las políticas. Se podría pensar que luego de 15 años realizado dicho informe el problema sigue estando presente, por lo menos en Uruguay. Ambas referentes reconocen la importancia de las evaluaciones y cómo el programa queda a medio camino con ello, dependiendo únicamente de su propia evaluación autogestionada. En este sentido, destacan el presente trabajo como un impulso para la organización del material y repensar la sistematización.

“Es una retroalimentación, es todo lo que hiciste, y a partir de eso podés proyectar qué hacer, qué mejorar, qué cosas no hacer. Yo creo que sí, que es un insumo para seguir como pensando y proyectando. Y bueno, estas cosas que vemos que los niños aportan, bueno, también mandarlo a las personas que a veces diseñan las políticas, y que tengan en cuenta eso. [...] Yo creo que nos va a ayudar, o bueno, fue un impulso esto de tu tesis, porque nos hace también revisar cuestiones, o buscar evaluaciones internas, pero habría que sí, que sistematizarlo todo, porque hay muchas cosas dispersas, y es importante.” (Entrevista 2).

En definitiva, en cuanto a las etapas de la política, puede señalarse que su diseño fue pensado en su totalidad por adultos sin consultar a las infancias. En su implementación, si bien el protagonismo y libertad para planificar los proyectos lo tienen las infancias, las decisiones son tomadas en conjunto con los adultos. Retomando los niveles de participación presentados por Rogert Hart, podría ubicarse la experiencia entre el séptimo y octavo escalón,

donde las infancias lideran el proceso con adultos en un rol de facilitadores/acompañantes del proceso y tomando las decisiones finales en conjunto. Esto indicaría un buen nivel de participación de las infancias, aunque sería necesario la implementación de una evaluación formal para evaluar el impacto del programa. En general, cuando se refiere a una Política Pública se hace desde el mundo adulto, lo que refuerza la importancia de incorporar a las infancias en todas las etapas. Al ser los derechos de las niñas y niños gestionados por adultos, se debe tener cuidado de no transformar sus voluntades en los requerimientos o elecciones de los adultos; para ello es esencial el rol de las referentes a la hora de neutralizar esa voz más adulta y/o política que se encuentra presente en el programa.

3.2 Desafíos y fortalezas del programa

A partir del trabajo de campo fue posible identificar una serie de desafíos y/o fortalezas que atraviesa el programa. En primer lugar, la referente 1 destaca como una tensión principal el lograr que la participación de las infancias sea protagónica y auténtica, es decir, que no se encuentre condicionada por discursos adultos. Este aspecto resulta central en el análisis de la participación infantil, en tanto invita a problematizar si las preocupaciones expresadas por las niñas y niños se encuentran sesgadas por el mundo adulto. Por ejemplo, el tema de la basura, limpieza de la vía pública, microtráfico, que pueden responder más a un requerimiento adulto o institucional que a las inquietudes de las propias infancias. En este sentido, se trata de despojar a las infancias del discurso adulto e institucional, cuestionando acerca de por qué y cómo determinados asuntos se vuelven tema de preocupación, sin que esto implique desconocer que las niñas y niños son parte de la vida social y, por lo tanto, puede que identifiquen y asuman determinadas problemáticas como propias.

“El desafío del programa es que sea participación activa, de que las decisiones sean de los chiquilines y poder despojar a los chiquilines del discurso adulto. [...] Hubo varios talleres para poder sacarnos un poco de arriba lo que estamos escuchando de la maestra, de la directora y que después vengo y lo cuento. [...] Ese es un desafío constante, el de no caer en eso. Incluso, en el momento de planificar los talleres decir, como lo planifico para que los gurises sean realmente participativos y no es que yo

vengo a hacer una clase en donde los gurises me escuchen y ta, y saco lo que quiero y me voy.” (Entrevista 1).

Para señalar otra limitación es necesario mencionar una diferencia entre el Grupo 1 y el Grupo 2. En el primero, desde la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) se les solicita que las infancias sean acompañadas por un adulto del centro educativo mientras que, en el Grupo 2 las infancias son recogidas en sus centros educativos por una de las referentes del programa. La referente entrevistada del Grupo 1 identifica esto como una gran limitante que condiciona la participación de las niñas y niños ya que genera dependencia adulta, siendo estos quienes terminan teniendo la última palabra en cuanto si las niñas y los niños concurren al programa.

“Tiene una dificultad importante que es que ANEP, la inspección, pide que las acompañe un adulto a los chiquilines en el traslado. Nosotros facilitamos el traslado y pide que un adulto del centro vaya con ellos en el momento de taller. [...] Si el adulto dice que no es no. Eso es clarísimo, sí. Y es la limitante, ese derecho termina siempre dependiendo del adulto. [...] Si la dirección no quiere o no puede, no es no. Por más que inspección diga que está bueno el programa.” (Entrevista 1).

Se advierte que en los centros privados no suele ser tanto una limitación ya que cuentan con otros recursos, lo que no pasa en los centros educativos públicos.

“Para las escuelas públicas es un tema. Porque, claro, va la directora, va la secretaria y la verdad que, claro, es todo un turno prácticamente que está fuera de las escuelas. Y a veces, si tengo que optar por irme con dos chiquilines y dejar toda la escuela, me quedo en la escuela, no los acompaño.” (Entrevista 1).

Este requerimiento de que las niñas y niños sean acompañadas/os por un adulto también supone un doble trabajo ya que las referentes del programa deben contemplarlos al momento de planificar los encuentros.

“Nosotros incluso pensamos este año en los adultos también. Bueno, tienen un espacio de co-work para poder sentarse a trabajar a estar ahí cómodos, mientras nosotros trabajamos con los gurises. [...] Es jugar con, bueno, también vengo y no es que venga a perder el tiempo, tengo internet y puedo sentarme a trabajar. [...] Contemplar al adulto es parte.” (Entrevista 1).

Si bien es un tema donde se han ensayado otras opciones, siempre termina un adulto tomando la decisión final sobre concurrir o no.

“Nosotras incluso el año pasado pensábamos en hacerlo hasta por fuera del horario escolar por el tema de la dependencia con adultos, ¿viste? Pero termina del centro educativo, pero termina también pasando lo mismo, que termina dependiendo de la familia. [...] Siempre van a depender de los adultos.” (Entrevista 1).

Como se mencionó en apartados anteriores, también es un gran desafío lidiar con los adultos en un rol político. Esto también ha sido un aprendizaje para las referentes que han podido encontrar caminos para neutralizar el impacto político y así no caer, pensando en la escalera planteada por Hart, en el primer escalón de la Manipulación.

“Es lidiar con lo político y que no caiga, y no caer en algo más de manipulación hacia los gurises, ... proteger y promover el derecho a la participación como tal y no como del uso de los chiquilines. Es difícil, pero bueno, ahí vamos.” (Entrevista 1).

Otro desafío que se presenta es el alcance a todas las infancias del centro educativo ya que la participación suele personificarse en la niña o niño participante y se pierde la participación de la institución. Si bien la participación es de los centros educativos, “a veces

quedaba como muy personificado, y también hay que cuidar los otros chiquilines que no vienen, ¿no?.” (Entrevista 1).

El o los proyectos finales surgen de acuerdos que se van realizando. Al momento de votar por una propuesta en los centros educativos privados, al ser menos cantidad de alumnos la llegada es más fácil. En cambio, en los centros públicos llegar a todas las clases es una tarea difícil, por lo que la elección del proyecto final es realizada por la clase que las niñas y niños representantes son parte. Con estas lógicas la finalidad de participación del centro educativo se va reduciendo a una clase y/o a una niña o niño. Para mitigar esto, la referente 1 señala, “Nosotros este año incorporamos también otra pata que tiene que ver con la llegada al centro educativo. Eso se lo agregamos al programa porque lo que evaluamos es un poco del año pasado.” (Entrevista 1).

Se destaca la importancia de los centros socioeducativos al momento de promover espacios para la participación, ampliando la posibilidad de que se involucre un número mayor de participantes. Por ejemplo, como se vio en el apartado 1, traen la idea de las asambleas en las escuelas.

En la misma línea, una tensión identificada se vincula a la elección de las niñas y niños participantes. Se advierte que, en varios casos, son elegidos por las maestras/os. Esto carga a las infancias con una responsabilidad que no desean y puede generar conflictos. Si bien se incentiva que la dinámica de selección sea a través del voto, queda a criterio de la maestra/o.

“Te están obligando y además vas a un lugar donde supuestamente estás como en formato representando a alguien y en realidad no te eligieron a los que estás representando. Entonces, ahí generaba conflicto con los chiquilines, interno en ellos, en algunos casos llegaron a dejar de ir y nosotros este año evaluamos eso como una estrategia para la llegada más a los centros educativos en la previa y durante el transcurso del proyecto.” (Entrevista 1).

“A veces son las maestras, a veces es todo el grupo de la clase que vota un compañero, a veces son ellos que se postulan porque les interesa.” (Entrevista 2).

Esta incidencia adulta no sólo está presente en cuanto a la elección de las niñas y niños sino que también sucede al elegir el proyecto final. Del mismo modo, se sugiere la votación, pero esto no siempre sucede.

“El taller pasado ..., trabajamos justamente eso, trajeron los proyectos que habían pensado con los chiquilines de sus clases, de sus escuelas, y muchos habían elegido los proyectos por votación. O sea, no había sido tanto de la maestra, ¿no? O interés del colegio, porque a veces también con la currícula, se me cruza esto, entonces también hago esto.” (Entrevista 1).

Por otro lado, a la hora de ejecutar el programa se presenta como complejidad el espacio físico en el cual se llevan adelante los talleres. Dichos espacios suelen ser salas formales donde no se permite la apropiación por parte de las niñas y niños además de tener que coordinar horarios de funcionamiento debido a otras actividades que se realizan allí.

“Porque también lo hemos modificado porque el año pasado funcionábamos en la sala del Consejo. La verdad que el espacio no estaba bueno porque era muy sala viste, austera, muy formal, muy adulta, plantitas, no se podía tocar, era un espacio muy limitado.” (Entrevista 1).

“Acoplarnos a las dinámicas de los espacios en los que estamos.” (Entrevista 2).

Por último, una falencia identificada por la referente del Grupo 2 y que coincide con lo expresado por las infancias del Grupo 1, refiere a la poca difusión. La referente menciona que, a fin de año, en el marco de la conmemoración de la CDN, se realiza un encuentro de las infancias y lo valora como un espacio provechoso para la integración y difusión del trabajo que se realiza desde el programa. En sus palabras es “muy positivo, sobre todo que ellos vean que tienen voz y voto, y que sea visible todo el trabajo que hacemos ..., a veces no está muy difundido.” (Entrevista 2).

Por otra parte, se evidencian una serie de **fortalezas del programa**. En primer lugar, se destaca la riqueza al momento de integrar a niñas y niños quienes comparten sus saberes y experiencias. “El taller es sumamente integrador, la integración entre los gurises de escuelas públicas - colegios, es interesante porque se da ese intercambio también de saberes, lo que traigo de la escuela, lo que traigo del colegio.” (Entrevista 1).

Asimismo, la posibilidad de generar instancias de encuentro y diálogo con las familias representa una fortaleza en tanto contribuye a reforzar la participación de las infancias, “el enlace con las familias es algo positivo.” (Entrevista 1).

Por último, como gran fortaleza la referente del Grupo 1 destaca la importancia de tener un acuerdo institucional para la ejecución del proyecto o proyectos elegidos.

“El compromiso de las direcciones de después poder decir esto se ejecuta. Creo que eso le daba un plus, trabajo la participación con los gurises sabiendo que hay una garantía institucional que después esto se va a cumplir, ¿no? Se va a llegar a concretar. Nos ha pasado muchísimo que participamos, promovemos y después queda en la nada. Y creo que eso capaz que es una de las cosas como más ricas que tiene el proyecto que haya una institución que se comprometa a que eso se logre, a ejecutar.” (Entrevista 1).

En definitiva, el ser una política en sí misma y no una línea institucional a fortalecer da más solidez al programa y capacidad de alcanzar los objetivos.

“Y acá el marco con estos gurises, como más institucionalizado, también te da como otras posibilidades, te da otras referencias y otro valor a esa participación. El tener un programa que avale y que promueva la participación y no una línea general que vos decís ta, la voy construyendo de los territorios, que está buenísimo ir construyendo de los territorios, pero está buenísimo que tenga un marco, que tenga un presupuesto.” (Entrevista 1).

3.3 Importancia de la figura del Estado

Para ambas referentes el Estado ocupa un rol central al momento de promover y garantizar el derecho a la participación. En sus palabras, el Estado es “fundamental, indispensable y protagónico”, es “quien debe garantizar esos derechos, fomentando estos espacios de participación, brindándoles recursos.” (Entrevista 2). También es señalado como “promotor y garante, ¿no? Acá, lo podría poner como facilitador.” (Entrevista 1).

Se reconoce que la participación infantil no ocurre de manera espontánea, sino que es necesario la creación de espacios específicos con la designación de recursos necesarios. Resulta indispensable que exista voluntad política sostenida en el tiempo.

“Hay una dependencia en esto de decir bueno, tiene que haber una decisión de promover esos derechos, de generar los espacios, de acompañar, de orientar, de guiar. Tiene que haber ahí una apuesta a eso. Los niños y las niñas necesitan sí o sí que la institución genere los espacios para ser escuchados y después también los espacios para que esa escucha sea efectiva.” (Entrevista 1).

4. Participación infantil y perspectiva de la interseccionalidad.

Como se indicó en apartados anteriores, los derechos se encuentran relacionados entre sí. En el caso de la participación, Morales (2024) indica que “actúa como principio general para la realización de todos los demás derechos” (p. 255). Por lo tanto, se podría decir que la efectivización de la participación implica el ejercicio de otros derechos, como lo es el derecho a la libertad de expresión, de asociación, de pensamiento, derecho a la información, conciencia y religión, tal como lo detalla la CDN en sus artículos 12, 14, 15 y 17 (UNICEF, 2006).

En referencia a lo planteado, se les consultó a las técnicas si observan esta vinculación. La respuesta de ambas fue afirmativa, enunciando que al participar se ponen en juego el ejercicio de otros derechos, por ejemplo

“Tenemos el uso de los espacios públicos, también como derechos a habitar el espacio público. Además de bueno, el derecho de tomar decisiones más desde el punto de vista de la ciudadanía, decido sobre el presupuesto del municipio, qué hace el

municipio con este dinero. Hay un montón de derechos ahí que se ponen en juego a la hora de la participación. No es solo que participo, sino que participo y estoy ejercitando un montón de derechos que tienen que ver con mi ser persona, con derechos de la ciudadanía, con mis diferentes roles.” (Entrevista 1).

No obstante, así como la participación habilita la efectivización de otros derechos, también se advierte que la vulneración de ciertos derechos básicos obstaculiza el derecho a la participación. Por ejemplo, para participar del programa es necesario vincularse a un centro de educación.

“Es real que los chiquilines y las chiquilinas que participan son los chiquilines y las chiquilinas que pueden sostener determinadas cosas. Y que bueno, y que tienen garantizados determinados derechos también. Eso es una realidad, pero uno apuesta a que llegue el chiquilín sin condicionar.” (Entrevista 1).

“Y sí, se va ver afectada la participación si tienen otras carencias obviamente, pero intentamos que los derechos básicos tengan como esa garantía.” (Entrevista 2).

Desde el programa se procura cubrir ciertos aspectos que puedan impedir que las niñas y los niños participen, por ejemplo, el traslado. También, se les otorga la merienda al finalizar cada encuentro considerando que pierden la merienda en la escuela. A pesar de la preocupación por cubrir aspectos que impidan la participación de niñas y niños, siguen presentes ciertas limitaciones que condicionan dicha participación. Tomando la perspectiva de interseccionalidad mencionada en secciones anteriores, a lo largo del trabajo de campo se advirtió cómo las infancias se encuentran atravesadas por diversas categorías construidas y relacionales (por ejemplo, género, lugar de residencia, clase social) que al entrecruzarse generan un sistema específico de desigualdad y opresión.

En primer lugar, se observa como la participación infantil se encuentra condicionada por diversos factores, ya sea por la voluntad adulta o por la necesidad de que niñas y niños deban encargarse de tareas del hogar. Por ejemplo, como expresa una de las referentes: “si vas a contraturno y no tenes un familiar para acompañar es medio difícil. O tenes que cuidar a hermanos de tarde, también es una limitante.” (Entrevista 1). En Uruguay, niñas y niños

asumen responsabilidades vinculadas a tareas de cuidado dentro de sus hogares lo que incide directamente en sus posibilidades de participar, tanto en el programa como en otros espacios de ocio y recreación. Según la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud de 2023, el 5,3% de NNA son referentes de cuidado para sus hermanas y hermanos (Berón et. al., 2023). Sin duda, esto demuestra un flagelo en cuanto a las políticas públicas de cuidados del país. Para participar del programa, niñas y niños “tienen que tener ese tiempo destinado y no cubierto por cuestiones capaz que más personales. Bueno, esto, tengo que cuidar a mi hermano o mi hermana.” (Entrevista 1).

Por su parte, tomando la variable género, la referente del Grupo 2 menciona que la participación en el programa es paritaria, pero que es un tema que se conversa con las instituciones previo a la elección de las y los participantes. En el Grupo 2, la referente menciona que “la lista, digamos, es paritaria pensando en el género. Intentamos que se mantenga el equilibrio conversando con las instituciones.” (Entrevista 2).

En el Grupo 1, las referentes evaluaron que los niños tendían a ser elegidos en mayoría. Ante esto, tomaron medidas para que la conformación del grupo sea más equitativa.

“Con respecto al género, fue algo que también tuvimos en cuenta este año, porque el año pasado terminaron muchos varones participando. Y este año pusimos la consigna que era uno y uno, como paridad. Porque si no, no se daban. Sí, eran mayormente participantes varones, sí. Incluso en la oratoria, ¿viste? Si tenían que hablar, eran los varones, aunque las niñas anduvieran de vuelo y estuvieran recontra despegadas, eran varones.” (Entrevista 1).

Se observa cómo en ambos grupos está la necesidad de reafirmar que la elección debe ser paritaria ya que no es algo que suceda naturalmente. Como se mencionó en apartados anteriores, la participación suele estar sobrerrepresentada por niños y hombres. Esta organización social establece sistemas de poder de un género sobre otro, excluyendo a las mujeres de la toma de decisiones en la vida pública como también en la privada (Petit, 2005). Los hombres, históricamente, son quienes ocupan los espacios públicos de poder (Petit, 2005), lo que evidencia la importancia de poder romper con estas jerarquías desde la participación infantil en vista de generar una participación paritaria donde las niñas y mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos. Los centros educativos, con los referentes adultos

y/o planes de estudios, tienen gran influencia en las niñas y niños al momento de perpetuar estereotipos de género (Serrano y Ochoa, 2021). A la hora de participar, se observan oportunidades diferenciadas en relación a la expresión y toma de decisiones, lo que va construyendo sus imaginarios acerca de las posibilidades de las niñas y los niños sobre las maneras de actuar y relacionarse (Serrano y Ochoa, 2021). Teniendo presente que los centros educativos constituyen un espacio esencial de socialización en la infancia, es primordial que se puedan identificar los estereotipos para romper con la desigualdad y generar espacios de participación paritarios.

Por su parte, otra variable identificada refiere al lugar de origen. En este caso, el Grupo 1 destaca que han tenido infancias en contexto de migración (ya sea cruzando fronteras internacionales como nacionales) notado el impacto en cuanto a la integración que el programa tiene tanto para la niña o el niño, así como también para la familia.

“Nos ha pasado en momentos que hay varios que son inmigrantes. De hecho, hicimos por Zoom y presenciales los que fueron presenciales las personas inmigrantes, justamente de esta necesidad de integración. Eso también lo devuelven, que el programa es una pata importante para los gurises que llegaron hace poco a Uruguay que también los invita a socializar y a hacerse parte, ¿no? A integrarse. Y la familia en ese sentido han devuelto que a los gurises les está sumando.” (Entrevista 1).

Para 2019, se encontraban viviendo en Uruguay cerca de 63.000 NNA con vinculación a la migración internacional, representando un 7 % de la población de infancias y adolescencias en el país (Pietro y Montiel, 2020). En este sentido, el programa funciona como un facilitador de la integración de las infancias migrantes y su familia en la sociedad, así como también garantiza el acceso al conocimiento sobre sus derechos. En definitiva, el fenómeno migratorio es cada vez más visible e impacta en la vida social y en las infancias en particular, la edad y situación migratoria resulta en una “doble” situación de vulnerabilidad que requiere una protección específica y adecuada.

Por último, tal como se ha mencionado, el adultocentrismo persiste dentro de las desigualdades sociales que atraviesan niñas y niños. Esto constituye una barrera principal para el ejercicio efectivo de la participación, como menciona la referente 1 “la dependencia

adulta está y es como también un poco lo que la atraviesa. Es bueno, si el adulto quiere o puede acompañar” (Entrevista 1). Por ejemplo, quiénes concurren al espacio en contraturno de su jornada educativa se les dificulta participar ya que necesitan que un adulto les acompañe hasta el centro educativo o hasta el lugar de funcionamiento del programa. Dependiendo así su participación de la disponibilidad adulta.

“Si es real que los que van de mañana, por ejemplo, son chiquilines que tienen que llegar al centro, y para llegar al centro tiene que haber alguien que te acompañe, alguien que te suba al ómnibus, aunque sea o que te espere, o que te lleve y te vaya a buscar. Entonces ahí, por ahí eso tiene que ver con el hacer efectiva la participación, para hacerla efectiva tenemos que tener unos pasitos previos antes.” (Entrevista 1).

En síntesis, como señala García (2006), para una efectividad práctica del CNA y la CDN, los principios que enuncian deben ser acompañados con políticas sociales adecuadas. Sin embargo, más allá de las medidas que se han tomado, aún persiste la vulneración de sus derechos debido al contexto social y a la desigualdad estructural que las infancias y sus familias atraviesan diariamente. Se evidencia que el programa es una herramienta muy valiosa para la integración de las infancias y es importante que pueda proyectarse como una política de mayor alcance, con el objetivo de generar mayores oportunidades de participación para niñas y niños. Por último, y como ya se ha mencionado, este apartado constituye una aproximación al concepto de interseccionalidad, sin gran desarrollo teórico del mismo. Siendo un concepto amplio y sumamente rico, su abordaje excede los alcances y límites de extensión de la presente monografía. Sin duda, su estudio detallado amerita un trabajo en sí mismo.

Reflexiones finales

A partir del proceso de investigación recorrido es posible identificar avances, tensiones y desafíos persistentes en relación a la participación infantil en Uruguay. Para ello, el análisis del programa Municipio de Niñas y Niños fue fundamental para profundizar en dichas dimensiones, logrando identificar prácticas valiosas con algunas tensiones estructurales aún presentes.

En primer lugar, cabe resaltar como carencia del trabajo la extensión diferencial de la voz de niñas y niños en relación con la de los adultos. Si bien se buscó que las infancias tuvieran mayor protagonismo al momento del análisis, al ordenar el trabajo de campo resultó ser predominante el discurso adulto. Este último es un discurso más estructurado y, además, es resultado de entrevistas individuales y no de grupos de discusión, por lo que se plantea la interrogante de cuánto pudo haber incidido la técnica utilizada en ese sentido.

Señalado lo anterior, resulta pertinente retomar los objetivos planteados para esta monografía; en primera instancia, es posible afirmar que los propósitos buscados han sido alcanzados. El trabajo permitió explorar y analizar la participación infantil en el marco del programa Municipio de Niñas y Niños, incorporando la perspectiva de las infancias participantes como la de actores institucionales. En cuanto a los objetivos específicos, y teniendo presente lo señalado en el párrafo anterior, se logró abordar en las percepciones de las niñas y niños, identificando aspectos que valoran positivos, tensiones, limitaciones y sus propuestas de mejora. Por su parte, se indagó sobre las concepciones de infancia y participación infantil presentes en los actores institucionales, así como también en la institución. Se identificaron variables -como género, nivel socioeconómico, lugar de residencia, edad- que inciden en la participación, así como su vinculación con otros derechos. Por último, el análisis permitió problematizar el rol del Estado, y en particular del Gobierno de Canelones, en la garantía del derecho a la participación de niñas y niños, contribuyendo de este modo al debate actual sobre las concepciones de infancia y participación.

Dentro de los hallazgos más relevantes, se comprueba la persistencia de miradas adultocéntricas y paternalistas que limitan la participación de las niñas y niños. Dichas miradas no conciben a las infancias como actores con voz y poder de decisión sino como seres a proteger y objetos de intervenciones adultas. Esta realidad deja en evidencia que aún no se logró un cambio de paradigma tal como lo plantea la CDN, por lo que es necesario establecer una mirada crítica contra las teorías que continúan legitimando la dependencia infantil.

Asimismo, la incorporación de la perspectiva interseccional a la investigación permitió identificar otras desigualdades a las cuales se enfrentan las infancias e inciden en su posibilidad de participar. Vulneraciones vinculadas al género, lugar de origen, situación socioeconómica constituyen grandes barreras para que niñas y niños puedan tener la oportunidad de participar del programa y otros espacios de participación, ocio y recreación.

Por otra parte, se detectó como gran debilidad la ausencia de evaluaciones formales, entendida como una etapa esencial para la mejora de la calidad de las políticas. Se trata de poner a discutir la política pública a través de la evaluación como herramienta, generando mecanismos para analizar la efectiva aplicación y efectivización del derecho. Sería interesante evaluar la influencia del programa a nivel de la infancia como de la comunidad. A su vez, es de señalar que el diseño del programa fue pensado desde los adultos, por lo que sería importante que luego de una evaluación se pudiese rediseñarse el mismo en conjunto con las infancias. En definitiva, sería relevante incorporar a las infancias en todas las etapas de la política. También, se deja constancia de la poca sistematización e información de las experiencias que se desarrollan en el programa.

Más allá de estos aspectos, se evidencian impactos significativos en las infancias participantes. Para que esto sea así, es de destacar el compromiso de las referentes para que niñas y niños tengan una participación protagónica y real, actuando como filtro ante los requerimientos del mundo adulto. Durante el proceso, se observan mejoras en su confianza, integración social, autoestima, autonomía, toma de decisiones, así como también en el conocimiento que tienen en cuanto a sus derechos y deberes. Este gran impacto deja en evidencia la importancia de que la experiencia pueda extenderse a más infancias del territorio nacional.

Por otro lado, para la participación en el programa y la efectivización de la participación en general, se destaca a los centros educativos, formales y no formales, como medios para promover la participación. La vinculación con centros educativos no solo garantiza el derecho a la educación, sino que también habilita el ejercicio del resto de los derechos. Dichos centros, a pesar de las limitaciones que puedan tener, constituyen un lugar de intercambio, de adquisición de capacidades críticas-reflexivas y construcción de un discurso emancipador para las infancias (Bustelo, 2007).

En términos generales, a más de una década de lo planteado por Giorgi (2010) se concluye que siguen latentes viejas preocupaciones. Por un lado, persiste la necesidad de unificar la definición de participación infantil, con importancia de que se realice en conjunto con las infancias para dejar atrás definiciones históricamente realizadas por adultos. Se

observa a partir del trabajo realizado la importancia de no limitar la participación a procesos judiciales y/o administrativos, sino que incluya cuestiones sociales y/o comunitarias tal como señala el artículo 12 de la CDN. Se requiere que sea concebida como una práctica real y protagónica puedan expresar sus opiniones y sean informados de cualquier resultado. Tal como lo conciben las infancias del programa, la participación debe ser un proceso activo, propositivo y colaborativo. Esto implica cuestionar y buscar la transformación de las relaciones de poder establecidas tradicionalmente entre infancias y adultos. Se deja constancia de la perduración de la preocupación por el adultocentrismo establecido y la poca sistematización y evaluación de las experiencias de participación.

Lo mencionado anteriormente confirma que, si bien se visualizan intentos por fomentar la participación infantil, aún no es un tema saldado. En general, el avance normativo no se ha visto reflejado en cambios significativos en la vida de las infancias, tanto la CNA y el CDN son objeto de constantes debates y desafíos en su implementación. A pesar de que la aprobación del CNA significó un nuevo camino para la legislación nacional en cuanto a la protección de los derechos de las infancias y adolescencias su aplicación efectiva sigue siendo una deuda pendiente que demanda un compromiso sostenido del Estado para garantizar el bienestar de NNA. Como subraya Bustelo “... al mismo tiempo que los derechos se reconocen en su «condición de existencia», se desconocen en su «condición de ejercicio» (Bustelo citado en Leopold, 2014, p. 114). Se reconoce que las sociedades no siempre acompañan los cambios legales, o lo hace de manera más lenta, de aquí la importancia de que las normativas sean documentos “vivos”, es decir, que se adapten al presente y a las nuevas necesidades de abordar aspectos de preocupación constante.

Específicamente, el derecho a la participación enfrenta resistencia para su reconocimiento y garantía. Aún hay señales, de que subsisten y persisten expresiones del sistema tutelar, donde las infancias son vistas como ciudadanos del futuro que requieren tutela. Esta investigación parte de la convicción de que el derecho a la participación es un derecho legítimo y por lo tanto, 30 años después de celebrada la CDN, es de importancia pensar en su efectivización más allá de la norma escrita. Se trata de no anular sus capacidades ni limitarlos en tanto ciudadanos que piensan y existen, y por ello su derecho a la participación es fundamental para aportar a su bienestar integral y caminar hacia una sociedad donde la toma de decisiones no sea solo de adultos. Es primordial la necesidad de un trabajo más a nivel societal, romper con imaginarios sociales tradicionales para que los adultos cedan espacios de poder.

Queda demostrado la importancia de que las infancias puedan comenzar a habitar los espacios públicos y municipales aportando su perspectiva. Como indica Tonucci (2006) esta participación debe buscarse y desearse, como corresponde si se toma de referencia el artículo 12 de la CDN. Teniendo en cuenta que las esferas de gobierno toman decisiones que afecta la vida de las infancias es primordial que escuchen su opinión ante cualquier movimiento a realizarse (Tonucci, 2006). Se destaca como enriquecedora la propuesta de Municipio de Niñas y Niños como canal para poder escuchar la voz de las infancias y que puedan incidir y colaborar con el Gobierno de Canelones para la mejora de la comunidad.

En definitiva, promover la participación infantil no se reduce a generar espacios de expresión, sino que dichos espacios deben estar pensados desde una participación como derecho genuino donde las infancias sean protagonistas y tengan una incidencia real. Todo ello, neutralizando y teniendo en cuenta el contexto desigual y las vulnerabilidades a las que están expuestas las infancias. Sin duda, profundizar sobre la desigualdad desde un enfoque interseccional es un trabajo en sí mismo interesante de realizar.

Resulta imposible no referirse a la insuficiencia presupuestal para las infancias. Es fundamental insistir en el aumento de dicho presupuesto en pro de romper con la contradicción de ser la población más expuesta a las desigualdades y aun así ser la que menos GPS asignado tiene. Que la tasa de pobreza infantil duplique a la de adultos es un dato a tener presente en cuanto a las posibilidades de generar nuevas oportunidades al momento de definir el Presupuesto Nacional. Esta realidad social está reconocida en el artículo 20 del CNA, donde se plantea que para hacer efectivos los derechos de las infancias se requiere un sistema de políticas sociales que den cuenta de la diversidad de realidades.

Por otro lado, cabe mencionar que el programa seleccionado se enfoca en la participación infantil. Este aspecto es relevante ya que existen diferencias entre las infancias y adolescencias al momento de participar, no encontrándose gran desarrollo de bibliografía sobre ello a nivel nacional y/o regional. Algunos autores de habla inglesa, plantean que existen diferencias significativas en cuanto al nivel de autonomía, estrategias y formas de participación, pero sin duda, constituye un tema interesante de ser investigado a futuro.

Es de destacar que las reflexiones finales de la presente investigación siguen la misma línea de trabajos realizados hace dos décadas. Esto genera diversas interrogantes sobre qué se está haciendo, de qué manera y con qué perspectiva, para lograr tener un panorama sobre lo que está fallando en materia de derechos de niñas y niños. Las infancias siguen sin poder consolidarse como sujetos de derechos, por ello es primordial insistir hasta que las ausencias en protección formen parte del discurso. Interpelar y cuestionar los sistemas de poder se

vuelve una tarea ineludible ya que se necesitan cambios urgentes, lo que se ha hecho no está funcionando y la realidad da cuenta de ello. Además de hablar sobre infancias, es primordial poder *pensar en ellas y con ellas* para que crezcan y se desarrollen en entornos más justos y libres.

Todos los derechos para todas las infancias.

Referencias bibliográficas

- Ariès, P. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Taurus.
- Baratta, A. (2001). El niño como sujeto de derechos y participante en el proceso democrático. En M. Oviedo y E. Vargas (Comps.), *Derechos de la niñez y la adolescencia. Antología*. CONAMAJ, ESCUELA JUDICIAL, UNICEF.
- Barrán, J. P. (1989). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay: Vol. 1. La cultura “bárbara” (1800-1860)*. Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1990). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay: Vol. 2. El disciplinamiento (1860-1929)*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Baththyány, K. (ed.) (2015). *Los tiempos del bienestar social: Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Doble clic Editoras. <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/07/los-tiempos-del-bienestar>
- Baththyány, K. y Genta, N. (2016) *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Tendencias en los cuidados*. Oficina de Planificación y Presupuesto.
- Berón, C., De Souza, N., Garibotto, G. y Núñez, S. (2023). *Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS): principales resultados*. Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística. https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Informe%20ENDIS%202023_web.pdf
- Bourdieu, P. (2003). *El oficio del sociólogo*. Anagrama.
- Bustelo, E. (2007). *El recreo de la infancia: Argumentos para otros comienzos*. Siglo XXI.
- Bustelo, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. *Salud colectiva*, 8(3), 287-298. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-8265201200040006&lng=es&tlng=es.
- Céspedes, C. y Robles, C. (2016). Niñas y adolescentes en América Latina y El Caribe. *Deudas de Desigualdad*. Naciones Unidas.

https://www.unicef.org/ecuador/media/3151/file/Ecuador_Ninas_y_Adolescentes_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

Comité de los Derechos del Niño (2009, julio 20) *Observación General No. 12: El derecho del niño a ser escuchado.*

<https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-12-derecho-nino-ser-escuchado-2009.pdf>

Comité de los Derechos del Niño (2013, mayo 29) *Observación General No. 14: El principio del interés superior.*

<https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-14-principio-interes-superior-2013-.pdf>

Comité de los Derechos del Niño/a de Uruguay (2020, octubre 22) *DATOS: Participación de niñas, niños y adolescentes en el Uruguay.*

<https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/participacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-el-uruguay/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024, abril 15). *Niñas, niños, adolescentes y juventudes demandan mayor participación en el proceso de desarrollo de América Latina y el Caribe.*

<https://foroalc2030.cepal.org/2024/es/noticias/ninas-ninos-adolescentes-juventudes-demandan-mayor-participacion-proceso-desarrollo-america>

Conde, R. (2012). Reivindicando la participación infantil: De proyecto de adulto a ciudadanos del presente. *Praxis Sociológica*, (16), 69-77.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4777266>

Freijo, M. (2020). *(Mal) Educadas*. Planeta.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

Frigerio, G. (2008). *La división de las infancias*. Del Estante Editorial.

García, C. (2006). El Código de la Niñez y la Adolescencia en Uruguay. En R. Álvarez de Lara (ed.), *Panorama internacional de derecho de familia. Culturas y sistemas*

jurídicos comparados, t. II (pp. 709-753).

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/26678>

García Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: De la Situación Irregular a la Protección Integral*. Forum Pacis.

García Méndez, E. (1998). Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia. En E. García Méndez y M. Beloff (Comps.), *Infancia, ley y democracia en América Latina. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)*. (pp. 55-73). TEMIS.

Gentile, M. y Zapiola, M. (2023). Los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. En M. Zapiola y K. Benchimol (Coords.), *Infancias en Plural: Formación para el cuidado y educación de la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil*. (pp. 61-67). UNGS.

Giroux, H. (2003). *La inocencia robada: Juventud, multinacionales y política cultural*. Morata.

Gil Flores, J. (1992-1993). La metodología de investigación mediante grupos de discusión. *Revista Enseñanza & Teaching: Revista interuniversitaria de didáctica*, (10-11), 199-214. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=95670>

Giorgi, V. (2010). *La participación de niñas, niños y adolescentes en las Américas*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.

Greif, A. y Fuletti, D. (2024). *Análisis de la pobreza infantil en Uruguay y propuestas de política*. UNICEF.

Harguindeguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.

Hart, R. (1992). *Children's participation: From tokenism to citizenship*. United Nations International Children's Emergency Fund.

Hurtado, T. (2014). Análisis de la relación entre género y sexualidad a partir del estudio de la nueva división internacional del trabajo femenino. *Sociedad y Economía*, (26),

213-238.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-63572014000100010

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (2021, octubre 12) *Misión y Visión*.
<https://inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>

Lay-Lisboa, S. y Montañés, M. (2018). De la participación adultocéntrica a la disidente: La otra participación infantil. *Psicoperspectivas* 17(2)
<https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/1176>

Leopold, S. (2014). *Los laberintos de la infancia: Discursos, representaciones y crítica*. Universidad de la República. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/4623>

Morales, V. (2024). Derecho a ser oído. En *Derecho de la infancia, adolescencia y otras situaciones de vulnerabilidad* (pp. 251-268). Fundación de Cultura Universitaria.

Narodowski, M. (2004). De Oliver Twist a los pibes chorros. Cumbia villera e infancia desrealizada. En G. Frigerio y G. Diker (coords.) *Una ética en el trabajo con niños y jóvenes: La habilitación de la oportunidad*. Novedades Educativas.

Narodowski, M. (2016). *Un mundo sin adultos*. Debate.

Novella, A. (2012). La participación infantil: Concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana. *Teoría de la Educación. Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 13(2), 380-403. <https://www.redalyc.org/pdf/2010/201024390019.pdf>

Novella, A., y Sabariego, M. (Eds.) (2020). *Infancia y participación. Por una ciudadanía activa e inclusiva. Informe de Resultados*.
<https://doi.org/10.6084/m9.figshare.13296335.v2>

O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (42), 5-30.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533673001.pdf>

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y política estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 98-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Panofsky, E.(1998). *Estudios sobre iconología*. Alianza.
- Penalva, C., Alaminos, A., Francés, F. y Santacreu, O. (2015). *La investigación cualitativa: Técnicas de investigación y análisis con Atlas.ti*. PYDLOS Ediciones.
- Pereda, P. (2024, mayo 23). La economía de la inocencia. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2024/5/la-economia-de-la-inocencia/>
- Petit, A. (2005). La participación desde el enfoque de género. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (12), 1-15. <https://www.uv.es/CEFD/12/petit.pdf>
- Pietro, V. y Montiel, C. (2020). Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay. *UNICEF Uruguay, FCS UDELAR, Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay*. https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-in-migracion-Uruguay_web.pdf
- Rivero, M. y Berriel, G. (2024). Evolución histórica de la infancia, de su normativa e instituciones a nivel nacional e internacional. En *Derecho de la infancia, adolescencia y otras situaciones de vulnerabilidad* (pp. 25-45). Fundación de Cultura Universitaria.
- Santibañez, D. (2018). El concepto intrseccionalidad en el feminismo negro de Patricia Collins. *Resonancias: Revista de Filosofía*, (4), 49-58. https://www.researchgate.net/publication/330697629_El_concepto_interseccionalidad_en_el_feminismo_negro_de_Patricia_Collins
- Serrano, D. y Ochoa, A. (2021). Los estereotipos de género y sus limitaciones en el ejercicio de la participación de la infancia en la escuela. *Revista Educación*, 45(2), 1-14. <https://www.scielo.sa.cr/pdf/edu/v45n2/2215-2644-edu-45-02-00054.pdf>

- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Tenenbaum, M., Schnaiderman, F., Nicotera, S., Fuletti, D y Greif, A. (2024). *El gasto público social en Uruguay. Distribución por edades con atención especial a la infancia*. UNICEF, MIDES.
- Tonucci, F. (2006). La ciudad de los niños: ¿Por qué necesitamos de los niños para salvar las ciudades?. *Ingeniería y Territorio*, (75), 60-67.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2103511>
- Tonucci, F. (2019). *Por qué la infancia*. Destino, Planeta.
- Trilla, J. y Novella, A. (2001). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, (26), 137-164.
<https://rieoei.org/RIE/article/view/982/1866>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006). *Convención de Derechos del Niño*.
<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Uruguay. (2004, setiembre 14). *Ley N° 17.823: Código de la Niñez y la Adolescencia*.
<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>
- Valles, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.
- Zapiola, M. (2023). Entrar en la vida: Naturaleza, cultura y crianzas. En M. Zapiola y K. Benchimol (Eds.), *Infancias en plural. Formación para el cuidado y educación de la primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil*. (pp. 61-67). UNGS.

ANEXO I - Fuentes documentales

Gobierno de Canelones. (s.f.a). Municipio de Niñas y Niños. Programa de participación infantil. Área de Infancia y Adolescencia. Dirección General de Desarrollo Humano. Intendencia de Canelones.

Gobierno de Canelones. (s.f.b). Políticas de Infancia del Gobierno de Canelones - Período 2005-2020.

Gobierno de Canelones. (s.f.c). Políticas de Infancia del Gobierno de Canelones - Período 2005-2024.