Universidad Nacional de Entre Ríos
Facultad de Trabajo Social
Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Resol. "C.S" 320/11, 324/12.

El derecho del niño/a a ser escuchado/a en el Sistema Local de Protección de Derechos.

***Sede**: Región "CUYO". Universidad Nacional de San Juan.*
***Tutor/a**: Dra. Mariela López*
***Título/s de Grado y Apellido y Nombre del Autor/a**: Licenciada en Psicología María Fernanda Fader.*
***Título/s de Grado y Posgrado y Nombre del Director/a del Trabajo Final**: Licenciada en Trabajo Social María Valeria Pérez Chaca, Especialista en Familia, Niñez y Adolescencia, Especialista en Violencia Familiar y Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Trabajo Social (en curso), según Resolución Nº002-15 Región Cuyo del CD –FTS, UNER.*
***Lugar, mes y año de la presentación** : Mendoza, Junio de 2017.*

Índice

Resumen …… 2

Introducción……3

Marco teórico……4

Infancia y democracia……..6

El derecho a ser escuchado…….....11

Ciudadanía y participación…….16

Sistemas de protección integral de derechos en el ámbito local …….20

Metodología……22

Resultados……..27

Conclusiones……43

Bibliografía ……47

Resumen

El presente trabajo indaga acerca de las representaciones que los actores del Sistema Local de Protección de Derechos de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, tienen del derecho del niño/a a ser escuchado/a. La importancia de este derecho radica en que es un derecho que estructura la lógica de la protección integral. El enfoque integral de derechos para la infancia avanza hacia un escenario de co-responsabilidades, identificando los distintos actores vinculados en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, y donde los mismos sean partícipes, sean escuchados y formen parte de las estrategias de trabajo.

Como metodología de investigación se utilizó el método cualitativo, mediante la administración de entrevistas. Las mismas se aplicaron a 31 actores del Sistema Integral de Protección de Derechos pertenecientes a las Direcciones de Deporte, Acción Social, Educación y Salud.

El propósito de este estudio es hacer un aporte a la construcción del Sistema Integral de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes a nivel Local, identificando obstáculos con respecto a la efectivización del derecho a ser oído, con el objeto de poder modificarlos en las prácticas cotidianas.

Introducción

El tema seleccionado para el trabajo integrador final de la Carrera de Especialización en políticas públicas de niñez, adolescencia y familia, es el "Derecho de los niños y las niñas a ser escuchados/as y que su opinión sea tomada en cuenta en las prácticas cotidianas del Sistema Local de Protección de Derechos".

El problema real que se observa es que en las decisiones que toman los actores del Sistema Local de Protección de derechos en la provincia de Mendoza, en relación a la situación de un niño/a, no se incluyen con frecuencia la opinión de los mismos o se desconoce la forma adecuada de hacer efectivo ese derecho.

Por lo tanto, pensar, construir y desarrollar políticas de niñez desde la perspectiva de los derechos requiere de la apropiación de esta perspectiva por parte de los trabajadores del campo de la niñez. Si bien la Convención de los Derechos del niño (CDN) establece estándares legales, es necesario explicitar y consensuar las interpretaciones que se dan a diversos aspectos de estos instrumentos en el ámbito local.

El objetivo general del trabajo es conocer la representación que los actores del Sistema Local de Protección de Derechos de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, tienen del derecho del niño/a a ser oído, según lo establecido en el art. 12 de la CDN, art.3 y 24 de la Ley 26.061.

La importancia de explorar sobre este derecho radica en lo que Mary Beloff (2002) explica del siguiente modo: "De todos los derechos, uno que estructura la lógica de la protección integral es el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Se pasa de una concepción de exclusión de la voz del menor, donde los niños, como incapaces, no tenían nada que decir, a otra más cercana a la "situación ideal de diálogo" en la que participan todos los ciudadanos. En este sentido, la aplicación de la Convención se asocia directamente con la construcción de una sociedad más democrática y participativa".(p.21)

Para la efectiva realización de este derecho en el ámbito local, es necesario indagar acerca de las representaciones que los actores del mismo tienen en relación a los modos de intervenir en las prácticas cotidianas para posibilitar la participación real de los niños/as en los procesos que los tengan como protagonistas y en los cuales se tomen decisiones que impacten directamente en su trayectoria de vida.

El propósito de este estudio es hacer un aporte a la construcción del Sistema Integral de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes a nivel Local, identificando obstáculos con respecto a la efectivización del derecho a ser oído, con el objeto de poder modificarlos en las prácticas cotidianas.

Por las características del tema abordado y el objeto de estudio seleccionado, la metodología desarrollada es cualitativa ya que "el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados. (Hernandez Sampieri, 2014, p. 391)

La muestra seleccionada es no probabilística o dirigida debido a que “la elección de los elementos no depende de la probabilidad, sino de causas relacionadas con las características de la investigación o los propósitos del investigador” (Hernandez Sampieri, 2014,p. 209). Para la misma se entrevistó personal profesional y no profesional de la Municipalidad de la ciudad de Mendoza, que forman parte del Sistema Integral de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes; específicamente de las Direcciones de Salud, Acción Social, Educación y Deportes.

Como instrumento de recolección de datos se utilizará las entrevistas autoadministradas.

Marco teórico

El Dr. Jorge Rivera Pizarro, en su carácter de representante de Unicef en Argentina, sostiene que “la Convención Internacional de los Derechos del Niño inauguró una forma diferente de mirar a los niños desde los adultos”. Proclamó y reconoció que los niños, niñas y adolescentes son ciudadanos, sujetos portadores de derechos y estableció un conjunto de responsabilidades de las familias, las comunidades, las instituciones y el Estado para poner esos derechos en vigencia” (2005, p.11).

A partir de esto, una de las responsabilidades del Estado es adecuar su marco jurídico a los principios y mandatos de la Convención. Lo que significa sustituir las antiguas leyes por nuevas, cambiando la forma como los adultos y las instituciones sociales tratan a los niños/as. En relación a esto Argentina cuenta desde 2005 con la Ley 26.061 y el nuevo Código Civil y Comercial recientemente promulgado.

Asimismo, otra de la responsabilidades que la Convención establece tiene que ver con el hecho de cambiar las prácticas sociales de las personas, las familias y de toda la sociedad para que éstas se ajusten a la nueva visión de los derechos.

El presente trabajo está destinado a realizar un aporte en relación a este segundo aspecto de la Convención. El mismo indaga sobre uno de los derechos fundamentales establecido en la Convención y que tiene que ver con el derecho del niño/a a ser oído, según lo establecido en la Ley 26.061 y el Código Civil y Comercial de la Nación. Específicamente, está orientado a conocer la representación que los actores del Sistema Local de Protección de Derechos de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza tienen del derecho del niño/a a ser oído durante el año 2015.

La Dra. María Eleonora Murga y la Lic. María Griselda Anzola (2011) señalan que este nuevo marco conceptual y operativo que proporcionan las reformas normativas y político-institucionales se proyecta sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que integran el sistema. Esto promueve la reflexión crítica sobre sus prácticas para generar nuevas formas de vincularse y propuestas de acción para los niños/as, los adolescentes y sus familias, pensados desde los derechos humanos y la construcción de ciudadanía.

Como también refiere el Dr. Rivera Pizarro, “la Convención acordó educar a las y los ciudadanos, así como a los funcionarios de todas las instituciones, en la nueva visión. Esto es construir una cultura del derecho, para que la conducta personal, familiar, comunitaria e institucional se base en los principios y en los mandatos de la Convención”. (Pizzarro, 2005, p. 11).

Asimismo, la Convención, sostiene Daniela Puebla, “ha venido a constituir un cambio en el modelo de la política social y de administración de la justicia para la niñez y la adolescencia, aportando tanto un instrumento político como de planificación, a la vez que jurídico. Modelo que ha constituido una instancia de ruptura epistemológica, es decir un cambio ideológico, conceptual e instrumental muy profundo entre el denominado “Paradigma de la situación irregular” y el denominado “Paradigma de la Protección Integral”, que sustenta la CIDN”. (Puebla, 2005, citado por Murga y Anzola,2011, p.14)

Asimismo, la autora señala que la Convención, “no define a los niños/as por sus necesidades o carencias, por lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo. Por el contrario, al niño se le considera y define según sus atributos y sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad. Infancia y adolescencia pasan a ser formas de ser persona, con igual valor que cualquier otra etapa de la vida”.(Puebla,2005, citado por Murga y Anzola,2011,p. 14)

Como afirma Mary Beloff (2004) en su trabajo “Un modelo para armar y otro para desarmar”, “a partir de la Convención no se construye de cero una nueva legalidad y una nueva institucionalidad para la infancia en América Latina. El terreno sobre el cual se pretende montar el nuevo sistema no está virgen; no sólo es necesario construir una nueva cultura sino que hay que desmontar otra, aquella con la que hemos sido entrenados y funcionamos desde hace casi cien años: la cultura tutelar”. (p. 12)

La misma autora sostiene que “La Convención significa un cambio radical tanto si es mirada desde un punto de vista jurídico como político, histórico o – y muy especialmente- cultural. Con su aprobación se genera la oposición de dos grandes modelos o cosmovisiones para entender y tratar con la infancia. Las leyes y las prácticas que existían con anterioridad a la aprobación de la Convención en relación con la infancia respondían a un esquema que hoy conocemos como “modelo tutelar”, “filantrópico”, “de la situación irregular” o “asistencialista”, y que tenía como punto de partida la consideración del menor como objeto de protección, circunstancia que legitimaba prácticas peno custodiales y represivas encubiertas. A partir de la CDN la discusión sobre la forma de entender y tratar con la infancia, tradicionalmente encarada desde esa perspectiva asistencialista y tutelar, cedió frente a un planteo de la cuestión en términos de ciudadanía y de derechos para los más jóvenes.”(Beloff, 2004, p. 2)

Esta transformación se conoce, en la literatura especializada, como la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de la protección integral”.

Para crear una cultura del derecho es necesario realizar primero un diagnóstico de la situación actual del Sistema Local de Protección Integral de los derechos de niños /as y adolescentes, específicamente en relación al derecho del niño/a a ser oído. El mismo permitirá realizar una planificación que

posibilite contribuir a generar un cambio de cultura en los funcionarios, los empleados, los profesionales y en la ciudadanía en general a nivel local.

Por otro lado, el Municipio constituye la instancia de gobierno más cercana a los niños, niñas y adolescentes y por lo tanto el principal defensor de los derechos de ellos/as en tanto ciudadanos.

En el nivel local, es decir en el Municipio, es posible generar una lógica horizontal, que permita formalizar la comunicación entre las instituciones para construir responsabilidades colectivas en relación a la promoción, protección y restitución de los derechos de niños/as y adolescentes.

Infancia y democracia

Pensar la relación infancia – democracia nos remite necesariamente a interrogarnos qué y desde dónde entendemos a la infancia como categoría teórica pero sobre todo como construcción histórico-social. Para algunos autores "la infancia puede ser entendida como un fenómeno social, esto es, como un suceso de relevancia para la vida social. La infancia es distinta del niño (ser individual definido por su naturaleza física y psíquica) y de los niños (grupo de seres de humanos que comparten unas características), es la condición que los engloba. Como abstracción conceptual sirve a la vez para definir el espacio en el que se cristaliza la colección de normas, reglas y regulaciones que rigen para los miembros de la sociedad definidos como niños, y las acciones e interacciones en la vida social del grupo o categoría que queda incluido en su ámbito. Como subconjunto resultante de estructuras culturales, sociales y económicas, la infancia se encuentra incrustada de modo permanente en la estructura de cualquier sociedad. Como componente de esa estructura está sujeta a los avatares del cambio social, pero el fenómeno de la infancia siempre existe (una infancia viene precedida de otra y será sustituida por otra) sólo los individuos que la experimentan se renuevan constantemente (Frones, 1994; Qvortrup, 1990, 1993, 1994; Wintersberger, 1994)." (Gaitán, 2001, p. 22)

Por otra parte, las representaciones sociales son aquellas imágenes, visiones, percepciones, que funcionan como un mecanismo de interpretación colectiva sobre la realidad social y que dependen de los valores, creencias y formas de percibir e interpretar dicha realidad social. Según Casas (1998) las representaciones sociales sobre la infancia son saberes cotidianos que influyen en las interrelaciones con la infancia y pueden condicionar a los adultos y a los niños y niñas, limitando la posibilidad de experiencia o perspectivas de análisis fuera de la lógica mayoritaria. Éstas funcionan como la antesala del comportamiento y todo aquello que diverge de la "norma socialmente aceptada" no es aceptado como válido. Estas imágenes sociales son las que guían los discursos, las acciones, las formas de relacionarse, las normas sociales y legislativas, las políticas de infancia, las intervenciones. En definitiva, cualquier tipo de acción va a estar determinada por las representaciones sociales previas que sobre un tema o colectivo se tengan. Sin embargo, la propia naturaleza socialmente construida de las representaciones nos permite modificar su

significado; por ello las representaciones sociales son repensables y susceptibles de ser negociadas. (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003,p.22)

Estas autoras sostienen que estas representaciones sociales han expresado, tradiciones, mitos, ideologías, sentimientos, pasiones, etc... que a riesgo de simplificaciones, quisiéramos recoger en cinco visiones diferentes:

En primer lugar la idea de que los hijos/as son propiedad, posesión de los padres y madres. Se trata de una fuerte convicción que aún hoy sigue arraigada y fuertemente fijada en el imaginario social y con un impacto decisivo en el ámbito familiar en particular durante la infancia, el cual podríamos denominar como el paradigma de la propiedad familiar.)

En segundo lugar aparece la idea del niño/a como potencia, como "grandeza potencial" o como "futuro", como los futuros ciudadanos en los que se convertirán. Negándoles su presente se valora socialmente a los niños y niñas por lo que serán o llegarán a ser, no por lo que ya de hecho son. Esta imagen atribuye a la infancia un reconocimiento exclusivamente singular y privado y hay un interés de personalizar impidiendo así una posible racionalización de un discurso público sobre la infancia y de un reconocimiento de ésta como fenómeno social.

Una tercera idea que reaparece, es el del niño/a como víctima o victimario/a, la infancia definida como seres indómitos, conflictivos o victimizados, e incluso, como seres "peligrosos". Es evidente que un enfoque como éste induce a la desconfianza y el reforzamiento de medidas de exclusión de la participación. A lo sumo y muy excepcionalmente podrá ser compatible con una participación bajo estricto control. *La infancia se hace presente mediante el drama, ya que sin el drama el niño pertenece al ámbito de lo privado* (Aguinaga y Comas, 1991). Bajo esta imagen los niños y niñas también "se convierten en titulares de prensa" donde son *estigmatizados* a través de una mirada sesgada e incompleta.(Alfageme,2003,p.24)

Una cuarta idea es la que asume a la infancia como algo privado. Se llega a su ocultamiento social como actor individual y colectivo, a su desaparición o negación a la participación activa en la escena política. No sólo se relegó a los niños al mundo de lo privado, sino que se les privó de una experiencia equilibrada y necesaria de articulación entre lo público y lo privado, lo social y lo político, lo adulto social y lo infantil social. Esta idea se ha visto reforzada por la creación, en gran medida ideológica, de ámbitos por sí mismos propios de la "naturaleza infantil"; pero no sólo de ámbitos culturales sino de toda una producción comercial destinada a hacer de los niños consumidores cautivos. De esta forma el mercado crea la ficción de acercarse a lo público y de que los niños como consumidores reales o imaginarios no están confinados al recinto social, político, económico de lo privado.

Finalmente podríamos considerar la idea de la infancia como incapaz o necesitada de ayuda para actuar como agentes sociales. Subyace, además, una concepción del niño como manipulable, influenciable, psicológicamente débil, un ser "aún no" frente a los "ya sí", un ser que todavía no es frente a los adultos, entendido como ser ya completo.

La infancia no es percibida como colectivo social, como partícipe activo y directo en las cuestiones de interés público y personal que le concierne. La idea de la incapacidad encuentra asiento en su "naturalización" pues se

presenta como algo natural basado en la condición etaria de ser de niño y en la representación dominante de los espacios “obviamente” reservados a los adultos y por consiguiente vetados al niño. Prescindir, como regla práctica general y ética, se convierte en un acto de protección, de respeto a esa presunta “naturaleza infantil”. Esta forma de ver y hacer las cosas termina configurando una personalidad colectiva y una autoimagen, de la mayoría de niños, de insignificancia, de autocensura, de prescindibilidad cuando se intenta romper el cerco de los espacios determinados de participación infantil.

Estas cinco formas de representar socialmente a la infancia no corresponden exclusivamente a períodos de tiempo precisos, ni se han dado como forma exclusiva y dominante. De hecho trascienden cronologías, geografías y coexisten con otras formas de ver la niñez incluso antagónicas a las aquí señaladas y que marcan más bien otras posibilidades de presencia activa y valorada de los niños en su entorno social.

Como vemos el niño es tal por su incapacidad de comunicarse; por su filialidad o familiarización (pertenencia a una familia); por su servidumbre, es decir, dependencia de otro; por su edad; y asimismo, aunque de manera contraria, por constituir la esperanza, la fuerza potencial como posibilidad de un futuro distinto y favorable. Si en la primera idea, el de la posesión-propiedad, subyace una idea de alineación social de la infancia, en la segunda es posible decir que se asienta el de la participación diferida o postergada y se abre el amplio espacio de la gran moratoria infantil en la vida política, social y económica de la sociedad adulta.

Por lo tanto, la infancia como hecho social es también aquello que la gente dice, piensa, o considera que es, una imagen colectivamente compartida, que va evolucionando históricamente pero en la que coexisten visiones de una forma más o menos contradictorias.

Es importante tomar conciencia de las consecuencias prácticas que de estas visiones se han dado en el campo político, social y pedagógico. Las cinco ideas arriba expuestas han condicionado fuertemente la actual noción de infancia provocando una importante estigmatización, victimización, peligrosidad y visión social negativa de la infancia. (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003,p. 22)

La importancia de conocer las representaciones que los actores del Sistema Local de Protección de derechos en el Municipio tienen, acerca del derecho del niño a ser oído, se relaciona directamente con lo planteado por Alessandro Baratta (1999) en su texto “Infancia y democracia”. En el mismo, él expone lo siguiente: “El contexto democrático de las políticas públicas de protección de los derechos de los niños adquiere un sentido y una relevancia diferente, por un lado, si los niños son o no son considerados parte integrante en la relaciones de democracia y, por el otro, según como sean entendidas las relaciones entre los niños y los adultos.... El concepto de democracia puede ser articulado en una doble dimensión. Desde el punto de vista de las relaciones entre sujetos podemos distinguir una dimensión social y una dimensión institucional de la democracia…Desde el punto de vista de la extensión territorial podemos distinguir un nivel local, un nivel central (nacional), y un nivel global (internacional) de la democracia.”(pag.1)

Asimismo el autor plantea seis dimensiones del concepto de democracia. Dentro de las dimensiones sociales se encuentra el principio de la municipalización donde la participación en las políticas públicas puede ser cumplido con éxito solamente si la red de las relaciones democráticas de poder y de participación están desarrolladas de manera suficiente en la comunidad local. Considerando la dimensión política de la democracia en su nivel local existe una creciente localización del sistema político y una revaluación de la autonomía local, centrada sobre todo en la ciudad y en el municipio. Se trataría de una descentralización democrática, de una reforma de la estructura de poder a través de un movimiento desde abajo hacia arriba. Una parte de las estrategias de implementación de la Convención podría y debería ser insertada en este proceso de localización. (Baratta, 1999, pag. 2)

Asimismo, Gladys Kochen (2013) afirma que "pensar en los Municipios como actores significativos para la promoción de los derechos de los ciudadanos, obedece a una serie de transformaciones que provienen de varias vertientes políticas y académicas, y se inscribe en una tendencia mundial de valorización de la relación del Estado con la ciudadanía. Por su proximidad a los niños y a su entorno familiar y comunitario, los municipios son espacios políticos privilegiados para construir modelos de organización y gestión que favorezcan la inclusión de los niños y adolescentes en su grupo familiar, en la escuela, en los servicios de salud y en el barrio" (Kochen, 2013, p. 10)

Siguiendo el planteo de Alessandro Baratta (1999), el mismo afirma que "la democracia es una ocasión favorable para reforzar los derechos de los niños y los derechos de los niños son o pueden ser una ocasión favorable para reforzar la democracia. Se trata de una importancia recíproca entre el sistema democrático y el sistema de la infancia, que comprende el interés superior y los derechos de los niños"(p.8).

La doctrina de la protección integral, que encontró su espacio en la Convención y en los documentos de las Naciones Unidas que le han precedido también es el resultado de un amplio movimiento social a favor de los derechos de los niños. Existe un proceso en curso que va del "menor al ciudadano".

Afirma el mismo autor que una interpretación sistemática del artículo 3 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989 exige que se supere el límite sugerido por el tenor literario del primer párrafo "en todas las medidas concernientes a los niños", asumiendo que todas las medidas "tomadas por instituciones públicas o privadas del bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos" tienen directa o indirectamente relevancia para los niños/as.

A. Baratta (1999) define la ciudadanía como "el estado jurídico de plena participación en la comunidad estatal y en los otros entes políticos territoriales. En su forma integral ella presupone la vigencia, de derecho y de hecho, de principios y normas constitucionales propias del estado social y democrático de derechos y la titularidad de todos los derechos fundamentales que caracterizan esta forma de Estado, incluyendo aquellos políticos y de participación política". (p. 9)

Asimismo, afirma que "existen tres diferencias que marcan el camino de los niños hacia la democracia, en relación a todos los otros grupos de sujetos. En primer lugar, la exclusión de los niños del pacto social, que se da en la

actualidad como un exclusión explícita y programada del pacto social de la modernidad. Es una exclusión del ejercicio de la ciudadanía de hecho y de derecho. Los niños pueden encontrar protección en el estado civil, producto del pacto social, pero no forman parte de él, los excluye del pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía. El camino de los derechos que tienen los niños hasta su reconocimiento es más largo que el de los otros sujetos excluidos del pacto social moderno" (Baratta, 1999,p. 10).

El pacto social propio de la modernidad es considerado por el autor como un pacto de exclusión ya que "fue un pacto entre individuos del género masculino, adultos, blancos y propietarios para excluir del ejercicio de la ciudadanía, en el nuevo Estado que nacía con el pacto, a mujeres, niños, personas de color y desposeídas…"(Baratta,1999, p.10)

Por su parte, Luigi Ferrajoli (1999) realiza una distinción entre 4 clases de derechos: Derechos Humanos, como derechos primarios y sustanciales de las personas, que conciernen a todos los seres humanos (Derecho a la vida, derecho a la integridad de la persona, libertad personal, libertad de conciencia y manifestación del pensamiento, Derechos a la salud, educación, garantías penales y procesales). Derechos Públicos, son derechos primarios reconocidos sólo a los ciudadanos (residencia, circulación, reunión y asociación, trabajo, subsistencia). Civiles, son secundarios, adscriptos a todas las personas capaces de obrar (potestad negocial, libertad contractual). Derechos Políticos, son derechos secundarios reservados únicamente a los ciudadanos con capacidad de obrar (derecho al voto, a acceder a cargos públicos).

Asimismo, Emilio García Mendez (2007) manifiesta que las bases de la ciudadanía y la democracia se encuentran en proceso de reformulación, y la categoría infancia cumple un papel fundamental en dicha transformación, en donde la Convención se convierte en la base jurídica para refundar el concepto de ciudadanía.

Alessandro Baratta (2007) en consonancia, expresa que la Convención es causa y efecto de una nueva refundación del pacto social. Al respecto García Méndez (2007) refiere que un nuevo derecho constitucional inspirado en la Convención va a permitir la reformulación del pacto social donde niños, niñas y adolescentes sean sujetos activos del nuevo pacto.

Y en este sentido reflexiona Baratta (1999) que los niños/as tendrían una ciudadanía plena en virtud del lugar central que ocupan en la sociedad de acuerdo con la Convención, siendo el concepto de participación el eje fundamental en la construcción de ciudadanía. La segunda anomalía consiste en que la lucha de los niños por su derecho a la igualdad esté desvinculada de la lucha por el reconocimiento de su diferencia. El argumento de la diferencia ha producido beneficios mínimos en términos de protección, pero le ha costado en términos de igualdad equiparando a los adolescentes con los adultos en sectores delicados como el trabajo, la edad penal y el reclutamiento militar. La tercera anomalía es que la lucha por los derechos de los niños y de los adolescentes no ha sido una lucha propia sino que ha quedado y queda dependiente del discurso y del actuar de los adultos .Este aspecto es en sí mismo una paradoja ya que los adultos son los que ejercitan el poder sobre los niños y frente a los cuales se dirige la demanda de igualdad, de libertad, de integridad física y de moral y de respeto en favor de los derechos de los niños.

Las anomalías han condicionado el movimiento por los derechos de los niños y sus actuales resultados. Los adultos que se han hecho cargo del movimiento, han dado un amplio espacio a los derechos civiles, económicos y sociales de los niños pero un espacio muy pequeño a los derechos políticos y de participación política. Los adultos han reformulado las reglas del juego y los procedimientos a través de los cuales pueden ser tomadas decisiones de las que dependen directa o indirectamente las condiciones de los niños, pero no han admitido compartir con ellos el poder de formular las reglas del juego y los procedimientos o de participar directamente en las decisiones en nombre colectivo.

El derecho a ser escuchado

Se introduce un gran principio innovador en la Convención, en el artículo 12 y otros artículos como el art. 13.1, por el cual el niño tiene derecho en primer lugar a formarse un juicio propio, en segundo lugar a expresar su opinión y en tercer lugar a ser escuchado. Nunca habían sido reconocidas, de modo así explicito, la autonomía y la subjetividad del niño y el peso que su opinión puede y debe tener en las decisiones de los adultos. Este nuevo principio encuentra también su expresión en el artículo 14.1 (derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión) y en el artículo 9.2 de la CDN (cuando en niño/a deba ser separado de los padres tener la oportunidad de dar su opinión). Sin embargo, aparecen dos baterías de normas que parecen contrabalancear con el principio opuesto.

Con respecto a este último punto Mary Beloff (2004) dice: “si los Estados se obligan a respetar derechos pero limitados por el interés superior del niño, la madurez, la capacidad para formarse un juicio propio, y en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, limitados por el desarrollo del país, parecería que el costo de firmar este tratado no era muy alto”.(p.10)

Agrega Baratta que la primera batería le asegura a los adultos el derecho de interpretar en modo objetivo y definitivo el interés superior del niño. La Convención le otorga en efecto el derecho a expresar sus opiniones libremente en todos los asuntos que le afectan (art. 11); el derecho a ser escuchado por las autoridades judiciales y administrativas (art. 12); el derecho a la libertad de expresión, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo (art. 13); el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión (art. 14), a la libertad de asociación, de reunión pacífica (art. 15); el derecho de acceso a la información (art. 16), de pertenecer a minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o indígenas y de tener su propia vida cultural; el derecho a profesar y practicar su religión y servirse de su idioma (art. 30), a participar libremente en la vida cultural y artística en condiciones de igualdad (art. 31). La segunda batería de normas condiciona el ejercicio de los derechos del niño, no sólo al respeto de los derechos y de las libertades de los otros y a la interpretación dada por los adultos a cláusulas generales o conceptos

indeterminados, sino también a la seguridad nacional, la salud y la moral pública.

Estos serían los límites externos que establece la Convención, al derecho del niño a formarse un juicio propio, a expresar su propia opinión y a ser escuchado. Pero también establece límites internos que derivan, en primer lugar, de la articulación de estos tres derechos y la relación entre ellos en el artículo 12 de la Convención.

En segundo lugar, del bajo grado de intensidad que tales derechos tienen en la formulación de este artículo y en tercer lugar de la función relativa que tienen en el sistema de la Convención con respecto al principio democrático.

El derecho a ser escuchado es el único a ser configurado como un derecho del niño/a y no como un deber genérico del Estado. La Convención adopta una formulación bastante débil, utilizando el término “oportunidad” y no el término “derecho”.

El tercer aspecto tiene que ver con la conexión funcional de los derechos establecidos en el artículo 12 con la estructura democrática de la Sociedad y del Estado y con la posición del niño en esta estructura. En el sistema democrático las opiniones del niño/a está estrictamente limitada a las situaciones y a los procedimientos que afectan sus intereses. No se refiere a las opiniones del niño/a en relación a los intereses generales.

La única vez que la Convención menciona, de manera explícita, el ejercicio de los derechos de libertad del niño en relación funcional con el principio de la democracia, es en el segundo párrafo del artículo 15 (libertad de asociación); pero poniendo las limitaciones que “sean necesarias en una sociedad democrática”.

Por lo tanto, sostiene A. Baratta que “ si la consideramos en el tenor literario del preámbulo y de los artículos específicos, pero de manera fragmentaria, se debería concluir que la Convención protege los derechos del niño, también aquellos derechos que podrían tener una función decisiva para su participación en el proceso democrático en la sociedad y en el Estado, como son aquellos previstos en el artículo 12, no como los derechos de un ciudadano que participa en las relaciones de autonomía y de auto-gobierno, sino que como aquellos de un ciudadano a medias, o mejor de un ciudadano potencial o futuro. Al niño, mientras tanto, le estaría garantizado el desarrollo libre, disfrutando de los derechos civiles y de los derechos económicos, sociales, culturales, bajo las reglas y el gobierno de los adultos. Pero, sólo cuando se hubiere convertido, como ellos, en un ciudadano, podrá disfrutar finalmente de los derechos de participación política […] el futuro de la democracia, está fundamentalmente vinculado al reconocimiento del niño, no como un ciudadano futuro sino como un ciudadano en el sentido pleno de la palabra. Mi tesis es que si en lugar de una interpretación fragmentaria y estática utilizamos una interpretación sistemática y dinámica de la Convención desarrollando su espíritu con el debido respeto de su letra, resultará que el niño, en cualquier fase de su desarrollo, incluso el niño pequeño, tiene una ciudadanía plena. Una ciudadanía plena que es compatible, con la debida consideración de su diferencia con respecto a los adultos, es decir, de su identidad como niño. ”(Baratta, 1999, p.15)

Siguiendo la misma línea de pensamiento, se considera que es el ejercicio de los derechos políticos y de participación lo que condiciona y garantiza todos los demás derechos. El hecho de poder expresarse y tener acceso en el proceso de información, de comunicación, de decisión, en todas las esferas de la vida de la sociedad civil, y del Estado, hace que los sujetos y los grupos puedan ejercer en concreto la influencia necesaria sobre las condiciones de las cuales depende el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales.

El mismo autor amplía la idea aclarando que el desarrollo democrático de la estructura comunicativo-decisional en la familia, la escuela, la iglesia, las asociaciones políticas, económicas, culturales y deportivas, así como la participación activa de todos los ciudadanos en ella, son indicadores de la libertad política de un país y es lo que se llama “el uso público de la libertad”. Dentro de la esfera pública del Estado y de sus entidades funcionales y territoriales, el espacio de la participación ciudadana es muy importante para el desarrollo de una democracia participativa.

La Convención reconoce al niño/a todos los derechos cuyo ejercicio constituye la condición para el ejercicio de los derechos políticos y de participación, así como en el caso de los adultos. Hay una manera específica de construir la ciudadanía plena del niño/a en el Sistema de la Convención y depende de la identidad diferente de los niños, en sus distintas fases de desarrollo, con relación a los adultos.

En este sentido, A. Baratta postula una segunda tesis en la que sostiene que el reconocimiento de la diferente identidad se expresa en la forma específica, privilegiada y más intensa con la cual se le reconocen al niño/a los derechos civiles y de libertad, los económicos, sociales, culturales, procesales y los comunicativos de libertad con respecto a los adultos.

Estas diferencias ventajosas para los niños son reconocidas en parte, en el preámbulo de la Convención, considerando las necesidades especiales de protección y de cuidado. Pero las mismas también pueden ser interpretadas en relación a las prerrogativas positivas del niño y de sus capacidades y no sólo desde su debilidad y de su falta de madurez física y mental.

La tercera tesis que propone este autor sostiene que la ciudadanía del niño, su participación activa en la democracia social y en la democracia política es diferente, pero no menor que la de los adultos .Fundamentar esta tesis supone reconstruir el sistema de los derechos formulados en el artículo 12 de la Convención, que no derive en una interpretación literal y estática, sino dándole un significado nuevo y fundamental al derecho del niño a ser escuchado. En esta dirección, es necesario otorgarle al uso de la libertad a la que se refiere el artículo 12 un sentido más amplio del uso privado y extenderlo al uso público. Esto es posible si se coloca al concepto de libertad de dicho artículo en una relación sistemática con el mismo concepto contenido en el tercer párrafo del Preámbulo de la Convención, colocándolo en relación a dos principios básicos que son: el de “dignidad de la persona” y el de desarrollo humano.

Siguiendo la línea de pensamiento del autor, la interpretación del artículo 12 implicaría por lo tanto, que el derecho del niño/a de hacerse un juicio propio y de expresar conlleva el deber simétrico de los adultos a escucharlo. La

superación de la letra del artículo se alcanza dando una extensión amplia al concepto de “los asuntos que afectan al niño”. La idea es que todos los asuntos sobre los que intervienen los adultos con sus decisiones y actuaciones afectan e interesan a los niños, de manera directa o indirecta.

Se establece así un principio del interés universal del niño, que a su vez conlleva el principio de reciprocidad estructural de los intereses del niño y de los adultos. Esto lleva como resultado un cambio de perspectiva en la aplicación del artículo 12. El criterio de la relevancia universal de los asuntos para el niño no tiene que ver solamente con los asuntos definidos estrictamente como de sus intereses sino también con los intereses de los adultos.

El derecho a ser escuchado tiene la misma extensión que el derecho a expresarse. La forma de llegar a este resultado se concreta a través de dos momentos. El primero tiene relación con la fórmula “procedimiento administrativo”, dándole un contenido lo más amplio posible, abarcando todas las interacciones formalizadas, semi formalizadas y hasta las informales, entre cualquier funcionario público o autoridad administrativa y el ciudadano-niño/a. El segundo paso se refiere al segundo párrafo del artículo 12, el cual especifica la “oportunidad de ser escuchado ya sea directamente o por medio de un representante” en los procedimientos, integrando a niños/as y funcionarios y también a las demás relaciones entre niños/as y adultos. De este principio se desprende el derecho del niño/a a ser escuchado y el deber simétrico de los adultos a escucharle. El deber del adulto de aprender de los niños/as, de aprehender la perspectiva de los niños/as y reveer la validez de sus propias opiniones y actitudes generando una disposición a modificarlas. Este principio contenido en el artículo 12 de la Convención se constituye en el principio central de la misma y señala un largo camino hacia el futuro de la relación entre niños – adultos y las intervenciones desde las instituciones.

En este camino hacia el futuro de la democracia se suman, al derecho del niño/a a ser escuchado y el deber del adulto de escuchar, los conceptos de participación y de representación. Siguiendo el planteo de A. Baratta, la ciudadanía como expresión de libertad política se realiza en el marco de los derechos políticos y de participación, con formas de participación directa e indirecta en las decisiones a nombre colectivo. El autor dice que “el ejercicio del derecho a ser escuchado, en la forma de la realización del deber de los adultos a aprender de los niños, puede ser considerado también como una forma de participación por la representación del niño en la democracia política o en la social. El vínculo de comunicación y de reciprocidad entre adultos y niños determina la calidad y la legitimidad de las decisiones que los adultos adoptan a nombre colectivo. Es necesario, no obstante, dar un paso más allá y considerar, además de su posible sentido representativo, la variada y diferenciada articulación que el derecho del niño a ser escuchado manifiesta, si tenemos en cuenta la diversidad de las situaciones que se presentan en la interrelación de los niños con los adultos, según los distintos contextos institucionales e informales y las distintas fases de desarrollo en que se encuentra el niño….El principio incorporado en el artículo 12 tiene vigencia como principio general de la Convención y se refiere no solamente a la expresión verbal y las opiniones, sino también a todos los signos de la

experiencia sea intelectual o emotiva y de las necesidades del niño en cada edad y situación. (Baratta, 1999, p.19)

En la Observación General n° 12 (2009), Comité de los Derechos del niño, se amplía la comprensión de los conceptos expresados en el párrafo 1 del artículo 12 de CDN donde se establece que los Estados partes “garantizarán” el derecho a ser escuchado de todo niño/a “que esté en condiciones de formarse un juicio propio”. Con respecto al término “garantizarán” se especifica que es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados partes. Asimismo, en relación a formarse un juicio propio se establece que estos términos no deben tomarse como una limitación sino como una obligación de los Estados Partes de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. Los Estados partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad.(2009, p. 9)

“El Comité hace hincapié en que el artículo 12 no impone ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión y desaconseja a los Estados partes que introduzcan por ley o en la práctica límites de edad que restrinjan el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que lo afectan. Al respecto el Comité subraya lo siguiente:

-El concepto del niño/a como portador de derechos está “firmemente asentado en la vida diaria del niño/a” desde las primeras etapas. Hay estudios que demuestran que el niño es capaz de formarse opiniones desde muy temprana edad, incluso cuando todavía no puede expresarlas verbalmente .La aplicación del artículo 12 exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial, el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias”. (Comité de los derechos del niño,2009, p. 9)

- En segundo lugar, el niño/a no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto.

- En tercer lugar, los Estados partes también tienen la obligación de garantizar la observancia de este derecho para los niños/as que experimentan dificultades para hacer oír su opinión. Por ejemplo, discapacidades, pertenecientes a minorías y que no hablen el idioma mayoritario.

- En cuarto lugar, los Estados partes deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas de una práctica desconsiderada de este derecho. Deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que se ejerza el derecho a ser escuchado asegurando la plena protección del niño/a. (2009, p. 10)

El Comité también profundiza la comprensión de la expresión “en todos los asuntos que afectan al niño/a”, diciendo que “una interpretación amplia del término “asuntos” también comprende cuestiones no mencionadas explícitamente en la Convención, como incluir al niño/a en los procesos sociales de su comunidad y su sociedad.(2009, p. 11)

Finalmente, el Comité amplía la interpretación de la afirmación "teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño". "Estos términos hacen referencia a la capacidad del niño, que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones o para comunicar al niño/a la influencia que han tenido esas opiniones en el resultado del proceso. Al exigir que se tengan debidamente en cuenta las opiniones, en función de su edad y madurez, el artículo 12 deja claro que la edad en sí misma no puede determinar la trascendencia de las opiniones del niño/a. Se ha demostrado en estudios que la información, la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo contribuyen al desarrollo de la capacidad del niño/a para formarse una opinión. Los niveles de comprensión de los niños/as no van ligados de manera uniforme a su edad biológica. Por este motivo, las opiniones del niño/a tienen que evaluarse mediante un examen caso por caso.(2009, p. 11)

También el Comité se explaya acerca del concepto de "madurez", diciendo que "hace referencia a la capacidad de comprender y evaluar las consecuencias de un asunto determinado. En el contexto del art. 12, es la capacidad de un niño/a para expresar sus opiniones sobre las cuestiones de forma razonable e independiente. Los efectos del asunto en el niño/a también deben tenerse en consideración. Cuanto mayores sean los efectos del resultado en la vida del niño/a, más importante será la correcta evaluación de la madurez de ese niño/a".(2009, p. 11)

Ciudadanía y participación

Tomamos las consideraciones de Nora Aquin (2003) cuando sostiene que "en tanto conjunto de derechos y responsabilidades de las personas en el marco de una comunidad determinada, la ciudadanía es un concepto cuyos contenidos han variado a lo largo de la historia, a la vez que provoca controversias en cuanto a su sentido y a su direccionalidad. Asimismo, sus contenidos asumen distintas significaciones como producto de luchas discursivas. (Aquin,2003,p.15)

Asimismo, Luigi Ferrajoli (1999), sostiene que el concepto de derechos humanos o derechos fundamentales de la persona es más abarcativo que el de ciudadanía. Ello es en tanto los derechos humanos deben ser reconocidos a todos en tanto persona humana, mientras que los derechos de ciudadanía son restringidos a la pertenencia a un Estado-nación. Además propone clasificar los derechos en cuatro categorías: los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos de libertad y los derechos sociales. Los primeros dos forma la clase de los derechos-poderes o derechos de autonomía, en la esfera privada en el caso de los derechos civiles y en la esfera pública en el caso de los derechos políticos. Se trata de derechos cuyo ejercicio consiste en actos jurídicos que producen efectos por la acción de sus titulares. La segunda pareja de derechos forma la clase de los derechos-expectativas., que pueden ser positivas o negativas, y requieren por parte de los poderes públicos, prohibiciones de interferencia en un caso, y obligaciones de prestación en el otro.

Además plantea Nora Aquin (2003), que “otra distinción que se establece en el campo de los derechos fundamentales es la que permite distinguir entre derechos del hombre o de la personalidad y derechos del ciudadano o de ciudadanía. Esta segunda distinción no está basada ya en características intrínsecas o estructurales de los derechos y depende del derecho positivo, del hecho de que hayan sido conferidos por éste a todos los ciudadanos en cuanto personas, o sólo a las personas en cuanto ciudadanos” (Aquin.2003,p. 30)

Por otro lado, la participación constituye un valor en sí misma, y debe ser entendida desde una perspectiva cultural y no sólo jurídica o formal, un criterio fundamental de la construcción y la ampliación de la democracia, es un medio y no un fin en sí misma, una herramienta al servicio de la ciudadanía, un derecho fundamental, una condición para la transformación social, una responsabilidad ciudadana y supone una forma efectiva de descentralización del poder.

Existen algunas definiciones de diversos autores sobre la participación infantil-juvenil:

UNICEF la caracteriza como un “proceso por el que se comparten decisiones que afectan a la propia vida y la vida de la comunidad en la que uno habita. Es el medio por el cual se construye la democracia, y es un patrón que debe servir para las democracias” (Murga y Anzola, 2011, p. 63)

También se define como “proceso gradual de aprendizaje, que pasa por diferentes etapas, mediante el cual los niños y niñas comparten decisiones que afectan tanto la vida propia como la de la comunidad. La participación es un medio, no un fin en sí misma, un componente fundamental mediante el cual construimos la democracia y ejercemos el derecho de ciudadanía, entendiéndola de manera inclusiva, donde los grupos se relacionan en una situación de igualdad.(Plataforma de organizaciones de Infancia, en su Publicación Participación infantil en el tiempo libre) (Murga y Anzola,2011 p.63)

Gaitán la define como un “proceso tendiente a incrementar el poder de la niñez organizada en su relación con los adultos”.(Gaitán, citado por Murga y Anzola, p. 63)

En estas definiciones se identifican categorías, tales como que: es un **proceso** educativo, es un **medio** para ejercer la ciudadanía, potencia el ejercicio de la **democracia** y es un **derecho.**

La Dra. Murga y la Lic. Anzola sostienen que “el papel de los adultos en la participación infantil exige la aceptación de las capacidades de los niños y niñas y el respeto a sus opiniones, para lo cual es necesario: escuchar, crear espacios de consulta y diálogo, saber empatizar con los niños y niñas, respetar los dinámicas y los procesos de cada grupo, salvar la desconfianza generacional, aprender que los niños y niñas también pueden enseñar a los adultos, reforzar positivamente a los niños y niñas, servir como modelo de conducta teniendo una actuación coherente con los objetivos que se plantea conseguir con el grupo”.(Murga y Anzola, 2011,p. 63)

En relación al lugar que los niños/as y jóvenes ocupan en las prácticas son interesantes los niveles planteados por Roger Hart (1992), en donde también se evidencian aspectos metodológicos para posibilitar la participación.

“Los tres primeros niveles indican modos no sólo no participativos, sino violatorios de los derechos de los niños/as:

1. **Manipulación**: En este “escalón” ni se consulta ni se informa a los niños y niñas de una acción, participan pero sin comprender por qué.
2. **Decoración**: Los niños y las niñas participan en un acto “como exhibición”, sin haber siquiera escuchado sus impresiones sobre el tema.
3. **Simbolismo:** Cuando de manera simbólica se cuenta con la infancia para que dé su opinión sobre temas que le afectan, pero sin que estas opiniones tengan realmente una incidencia ni sean representativas de los grupos de los que se supone que son portavoz.

Los siguientes son niveles participativos crecientes en derechos y en reconocimiento de capacidades y potencialidades de los niños y niñas:

4 .**Elección por asignación**, pero con información: Cuando comprenden el significado de un proyecto o acción para la infancia y lo comparten, aunque no hayan tomado parte en las decisiones y desean participar.

5.**Consulta e información**: Un proyecto dirigido a la infancia que tiene en cuenta a los niños y las niñas para recoger e incorporar las propuestas que pueden realizar, aunque lo diseñen y gestionen las personas adultas.

6. **Iniciado por las personas adultas**, compartiendo decisiones con la infancia: Se da un paso más en la escalera de la participación, ya que se involucra a la infancia en el proceso de toma de decisiones, que son compartidas con las personas adultas.

7. **Iniciado y dirigido por los niños y las niñas**: Un auténtico ejemplo de participación situado en un nivel superior de la escalera.

8. **Iniciado por los niños y las niñas**. Las decisiones son compartidas con las personas adultas: Aquí es donde realmente se cree en la potencialidad de la infancia, y su opinión y protagonismo modifica, incide, forma parte en la toma de decisiones fundamentales.” (Murga y Anzola,2011,p 64)

El camino a posibilitar la participación de niños/as y adolescentes se ve obstaculizado por diversas barreras que forman parte del mundo adulto:

Una de ella es el adultocentrismo, es una categoría que designa en nuestras sociedades occidentales, una relación asimétrica y tensional de poder entre generaciones y al interior de las mismas. Su objeto de estudio es el poder en las relaciones inter- intra generacional, no así una oposición adulto-niño. Es una estructura socio-política y económica, donde el control lo toman y ejercen los adultos. Los mismos se encuentran por encima de la infancia y adolescencia y el gobierno es del sujeto adulto. Asimismo el adulto varón representa un modelo al que se aspira para el cumplimiento de las tareas sociales y la productividad, y se excluye a las mujeres por su género y a los jóvenes y niños/as por su edad, implicando una relación asimétrica y conflictiva entre el adulto y el joven.

De este modo, se establecen prioridades que sólo benefician a ciertos colectivos sociales, excluyendo a grupos cuyas necesidades no resultan ser de interés. Existen modelos de comportamiento desarrollados por culturas dominantes, aplicados a colectivos sociales como la infancia, que no responden a necesidades reales del grupo, como los modelos de comportamiento paternalistas.

El paternalismo tradicional supone una condición de subordinación absoluta de la infancia hacia los adultos. La infancia se convierte en objeto de posesión, son los adultos quienes deciden qué es lo bueno y lo malo, qué es lo que se debe y no se debe hacer.

El paternalismo moderno se caracteriza por ceder espacios a la infancia que se rigen por leyes propias y que suponen protección y asistencia.

Como sostiene Cillero Bruñol (2007) “según se ha sostenido por múltiples autores, la CDN y las legislaciones que implementan han permitido que el niño deje de ser un objeto de protección y se constituya en sujeto de derecho. Sin embargo, surge la paradoja de que si bien el niño es portador de derechos y se le reconoce capacidad para ejercerlos por sí mismo, el propio ordenamiento jurídico no le adjudica una autonomía plena, debido a consideraciones de hecho que tienen que ver con su madurez, y jurídicas, referidas a la construcción jurídica tradicional de las niñas y los niños como personas dependientes de sujetos adultos, en particular de los padres.” (2007, p.5)

Y agrega: “El artículo quinto de la CDN propone un modo de resolver esta situación fáctica y normativa, al disponer que el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en virtud de la “evolución de sus facultades”, y que a los padres o demás responsables en su caso, les corresponde impartir “orientación y dirección apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”.(Cillero Bruñol, 2007, p.5)

Compartirmos entonces que “establecer la madurez como criterio de ponderación de la calidad de la opinión, no deja de ser un desafío técnico y profesional de amplia resonancia ética y jurídica al tener que sopesar la opinión del niño. Debería asegurarse una mayor vigilancia para evitar fáciles estereotipos de mediciones e indicadores de madurez que no escapan a sesgos culturales o a un proceso aún insuficientemente validado científicamente. Es necesario evidenciar que la Convención hace uso central del criterio de la madurez del niño, un ser con capacidades en desarrollo. Este es un criterio que debe operar como garantía de protección a la opinión del niño y las implicaciones que sobre él podrían tener su opinión en su bien o en su contra. En este sentido la opinión es un referente que favorece al niño.. Esta salvedad, lejos de debilitar el criterio lo hace más exigente en su aplicación práctica pero, en particular, exige una real distanciamiento de prejuicios y representaciones sociales que mutilan toda posibilidad de que el niño, individuo o colectivo emita una opinión no prescindible”.(Alfageme, Cantos y Martínez,2003,p. 39)

Otro aspecto a tener en cuenta es “la desconfianza generacional, que se produce por la dificultad de ambos grupos para escucharse y vincularse afectivamente, no pudiendo construir conjuntamente, generando tensiones y conflictos que pueden hacerse crónicos”.(Murga y Anzola,2011. p.65)

La CDN puede ser un punto de partida para cuestionamientos y cambios de modelos con respecto a la infancia. El reconocimiento de los derechos de la infancia implica claramente la desaparición del modelo paternalista tradicional, superando paradigmas obsoletos, lo cual es un avance importante, pero no necesariamente la superación del paternalismo moderno. Sin embargo, no se puede negar la introducción de derechos claves, como el derecho a opinar, a

expresarse libremente y a asociarse, resultando así un discurso más bien ambivalente al pasar de objeto de posesión a objeto de protección.

Existe todavía la necesidad de seguir avanzando, de trabajar por una cultura de la infancia, pero además es necesario construir una nueva cultura de los adultos. En estas culturas existen resistencias ocultas que actúan como obstáculos en el trabajo con la infancia.

Dice Collete Soler que "todo sujeto tiene sus raíces en la infancia y hay que decir cuáles. El nombre analítico más general para esas raíces lo ha propuesto Freud: se trata de la fijación….. Hablar de la fijación es plantear con seguridad que la infancia es el tiempo de la primera vez para todas las experiencias esenciales". (2014, p.43).

También sostiene esta autora que "las marcas de la infancia son marcas indelebles….La noción de marca implica una solidaridad con lo que se produjo por accidente y no por efecto de la estructura. Me refiero a los accidentes de la historia individual, esas emergencias que ya no cesan de inscribirse. …las marcas del pasado no son todas traumáticas. …No obstante, muchas cosas resultan fijadas en la infancia y son constituyentes de nuestra singularidad, no sufrimos de ellas y sin embargo se nos graban en la piel."(Soler, 2014,p.61)

Señala la autora además, que esas marcas comprenden todas las sensaciones de la vida cotidiana, el lugar con su clima, sus paisajes, el registro del habitus, los rituales del cuerpo, la alimentación, la higiene y toda la relación con la realidad a la que el niño/a se adaptó, todo lo que produce las preferencias individuales de las personas y que comparte con una colectividad, los gustos individuales y colectivos. Las sensibilidades existenciales, prácticas corporales y subjetivas, que son la base de las empatías y simpatías, y fundan el sentimiento de tener o no cosas en común: visiones, olores, canciones, hábitos, etc. (Soler, 2014,p.61)

Para aquellos adultos que trabajan con niños y niñas resulta relevante considerar estos aspectos que tienen que ver con lo que queda de la infancia en los adultos. Es necesario tener en cuenta que puede ser tanto posibilitador del encuentro con el niño/a como un obstáculo importante para lograr el mismo.

Sistemas de Protección Integral de derechos en el Ámbito Local.

Una pregunta relevante en este trabajo es ¿qué se entiende por un sistema integral de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes?. Con respecto a la misma Irene Konterlinik (2005) dice que "es aquel de naturaleza política y social, que bien puede entenderse como un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores. En nuestro país, este sistema "está formado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada (en todas las instancias: nacional, provincial y municipal) destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes".(Konterlinik, 2005 citado por Fazzio, p. 32).

Un enfoque integral de derechos para la infancia avanza hacia un escenario de co-responsabilidades, identificando los distintos actores vinculados en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, y donde los mismos sean partícipes, sean escuchados y formen parte del diseño de las estrategias de trabajo. Esto último implica que, la participación y el protagonismo de los niños/as y jóvenes a través de los modos y canales que sean adecuados al grado de desarrollo, deben ser intencionalmente incorporados.

La ley nacional 26.061 contempla los medios para el logro de los objetivos del Sistema: políticas, planes y programas de protección de derechos, Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos, recursos económicos, procedimientos, medidas de protección de derechos, y medidas de protección excepcional de derechos.

Con respecto a la co-responsabilidad, se ha propuesto pensarlo como una pirámide en cuya base están las políticas universales e integrales, que involucra en su diseño e implementación diferentes direcciones, subsecretarías, ministerios de las distintas áreas gubernamentales nacionales, provinciales y municipales.

Luego existe una segunda instancia que se refiere a las medidas de protección integral y que implica la actuación co-responsable de los organismos administrativos provinciales y municipales en relación a su competencia específica, con criterio de articulación intersectorial e interjurisdiccional, comenzando por el nivel local, debido a su proximidad física con los niños/as y sus familias.

El último escalón de la pirámide lo constituye las medidas excepcionales en donde actúa exclusivamente la autoridad administrativa de aplicación de la ley 26.061 a nivel local, determinando el organismo competente dentro de la estructura orgánica y funcional.

En relación con esto último, la Lic. Anzola y la Dra. Murga (2011) sostienen que esta forma piramidal de plantear el sistema podría ser cuestionado por el hecho de que las políticas universales e integrales alcanzan también a aquellos niños/as y adolescentes que requieren una medida de protección integral o excepcional por sufrir una amenaza o vulneración de sus derechos. Por lo tanto, siguiendo esta línea de pensamiento, la idea de universalidad de las políticas resulta más acorde con un gráfico de fondo en el que se insertan en forma de círculos concéntricos los niños/as con medidas de protección, sean integrales o excepcionales.

El espíritu del modelo de protección es que todos los niños/as deben estar incluidos en las políticas y servicios universales e integrales, una menor cantidad de los mismos necesitarán medidas de protección específicas y solamente un número reducido, en circunstancias de riesgo psicofísico, necesitarán medidas excepcionales que implicarán ser separados de su grupo familiar para garantizar sus derechos.

Por lo tanto, la base de todo el sistema de protección integral está conformada por las políticas públicas universales o de alcance masivo como establece la ley 26.061 y deben ser implementadas mediante una articulación de acciones entre la Nación, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios.

Metodología

La pregunta directriz de la presente investigación es:¿Qué representación tienen, los actores del Sistema Local de Protección de derechos, acerca del derecho de niños y niñas a ser oídos y de cómo se hace efectivo este derecho en las prácticas cotidianas de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza durante el año 2015?.

Asimismo, se seleccionó para la entrevista, dos etapas diferentes de la niñez, la denominada primera infancia y el niño/a a partir de la edad escolar hasta la mayoría de edad. Esta clásica distinción de dos momentos está basada en el proceso de socialización primaria y secundaria.

Con respecto a la socialización D. Winnicott (1981) expresa que "la madurez del ser humano es un término que entraña no sólo el crecimiento personal del individuo, sino también su socialización. Digamos que en la salud, o en la normalidad (términos que son casi sinónimos de madurez), el adulto es capaz de identificarse con la sociedad sin tener que sacrificar excesivamente su espontaneidad personal; o, puesto al revés, el adulto es capaz de atender a sus propias necesidades personales sin por ello ser antisocial. *Y,* de hecho, sin dejar de aceptar cierta responsabilidad con respecto al mantenimiento o la modificación de la sociedad tal como él o ella la encuentra. La independencia jamás es absoluta. El individuo sano no queda aislado, sino que se relaciona con el medio ambiente de tal forma que el individuo y el medio podrían calificarse de interdependientes".(p.100)

En su estudio sobre la construcción social de la realidad Peter Berger y Tomas Luckmann (1989), establecen una distinción entre socialización primaria y secundaria. La socialización primaria es la primera que atraviesa el niño/a y se produce fundamentalmente en el contexto familiar, en ella el niño/a construye su primer mundo familiar y al mismo tiempo se convierte en miembro de la sociedad.(Pizzo, 2016, p.1)

A partir del período de la edad escolar hay dos características específicas que aparecen: la capacidad para realizar aprendizajes sistemáticos y su inserción en ámbitos extra- familiares."El niño/a comienza a desempeñarse como miembro de la sociedad: despliega actividades y vínculos fuera del grupo familiar, tiene en cuenta normas en la escuela y en la práctica de juegos y deportes, se apropia de contenidos propuestos por su cultura, por lo tanto, las características sociales, económicas y culturales de los contextos socializadores adquieren un lugar capital en la comprensión y explicación del desarrollo en este período".(Pizzo, 2016, p.3)

"Mediante una serie de círculos, cada vez más amplios, de la vida social, el niño se identifica con la sociedad, ya que la sociedad local es una muestra del mundo personal del ser, además de ser muestra de unos fenómenos verdaderamente externos […] Podemos ver en la práctica, de qué manera los adolescentes van pasando de un grupo a otro, ensanchando constantemente el círculo**,** abarcando sin interrupción los fenómenos nuevos y cada vez más extraños que la sociedad va colocando en su camino". (Winnicott,1981,p.109)

Posteriormente, se seleccionó una muestra no probabilística que incluyó a aquellos actores que forman parte del Sistema Integral de Protección de

Derechos de niños, niñas y adolescentes de la Municipalidad de la ciudad de Mendoza. En la Dirección de Acción Social formó parte de la muestra el personal del Departamento de Familia, Niñez y Adolescencia (SPD, Juegotecas y Programa Construyendo Valores) y Municentros. En la Dirección de Salud el personal de los Centros de Salud conformado por médicos, psicólogos, fonoaudiólogos y agentes sanitarios. En la Dirección de Educación el personal de los Jardines Maternales y Programa de Orientación Vocacional-Ocupacional. En la Dirección de Deportes los profesores de los gimnasios municipales y de la escuela de verano.

En un primer momento se elaboró una entrevista que fue autoadministrada a cinco actores del Sistema Integral de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes, a modo de prueba piloto. A partir de esa primera toma se realizaron modificaciones y ajustes en la misma y se aplicó nuevamente a 31 destinatarios que constituyeron el total de la muestra.

Las preguntas que se eligieron para indagar diversos temas relacionados con el objetivo del trabajo fueron las siguientes:

A continuación encontrará unas preguntas. Marque con una cruz lo que considere correcto.

1) ¿Conoce Ud. la Convención Internacional sobre los derechos del niño?.

Si…….. No.....

2) ¿Conoce Ud. la Ley 26.061 de Protección integral de niños, niñas y adolescentes?.

Si…….. No.....

3) ¿Cuáles son los derechos del niño/a que conoce?
…….
……
….....
….....
….....

4) ¿Piensa que cuando el Estado toma una decisión acerca de la vida de un niño/a es necesario preguntarle qué opina sobre su situación?

Si…. ¿En cuáles situaciones?
.....

….....

No….. ¿Cuáles serían los motivos?
.....

……

……..

……

5) ¿Cree que un niño/a o adolescente puede opinar sobre asuntos familiares?.

Si…… ¿ En cuáles?.....

….....
….....

No…… ¿Cuáles serían los motivos? .

….....

….....

6) ¿Le parece que un niño/a puede participar en las decisiones que se toman en los distintos ámbitos donde concurre? Por ejemplo, en las instituciones educativas, en las políticas públicas, las instituciones deportivas, etc.

Si……. ¿En cuáles decisiones?.....
……..

No……. ¿Cuáles serían los motivos?.....

6) ¿Cree que un niño/a o adolescente puede expresar lo que piensa de alguna forma acorde a su edad?.

Desde el nacimiento hasta los 5 años. Si ….. No…..

Desde los 6 años en adelante Si …. No…..

7) En caso de contestar en forma afirmativa la pregunta anterior. ¿De qué forma cree que lo expresa?. Marque todas las opciones que considere correctas.

Desde el nacimiento hasta los 5 años

	Siempre	A veces	Nunca
Verbalmente	……	……	……
A través de su cuerpo	……	……	……
En el juego	……	……	……
En las actividades artísticas	……	……	……
Otras formas……..	……	……	……

Desde los 6 años en adelante

	Siempre	A veces	Nunca
Verbalmente	……	…….	…….
A través de su cuerpo	……	…….	…….
En el juego	……	…….	…….
En las actividades artísticas	……	……	…….
Otras formas……..	…….	……	……

8) ¿Se ha realizado o se realiza, en su espacio de trabajo, alguna actividad que implique escuchar la opinión de los niños/as?

SI…… ¿Cuáles?.....
……..
……..

NO……

9) En caso de contestar en forma afirmativa la pregunta anterior. ¿Esas opiniones son tenidas en cuenta en la institución o influyen en las decisiones institucionales?

SI…….. ¿De qué manera?.....
……
……..

NO…….. ¿Cuáles serían los motivos?.....
…….

Las preguntas 1) y 2) tienen como objetivo indagar acerca del nivel de conocimiento existente en los actores del Sistema Integral de Protección de Derechos de niños/as y adolescentes con respecto a la normativa en materia de niñez. La pregunta 3) explora el grado de visibilización del derecho del niño/a a ser escuchado. Tiene la característica de ser abierta para no inducir la respuesta y así poder indagar lo que surge espontáneamente y que por lo tanto tiene mayor reconocimiento para la persona. La pregunta 4) investiga la concepción acerca del nivel de participación que puede tener un niño/a, en los asuntos que lo involucran cuando el Estado interviene en su vida. La pregunta 5) examina las ideas existentes en relación al grado de participación del niño/a en la dinámica familiar. La pregunta 6) identifica las representaciones con respecto al concepto de participación infantil. Las preguntas 7) y 8) se relacionan con la identificación de las diversas formas que tiene un niño/a de expresarse y cuáles de las mismas son reconocidas por el mundo adulto. Las preguntas 8) y 9) analizan si se hace efectivo y de qué modo el derecho del niño/a a ser oído a través de espacios de participación generados institucionalmente.

A partir del análisis de la entrevistas se realizó una codificación cualitativa donde surgieron categorías entendiendo a las mismas como conceptos, experiencias, ideas, hechos relevantes y con significado.

Resultados

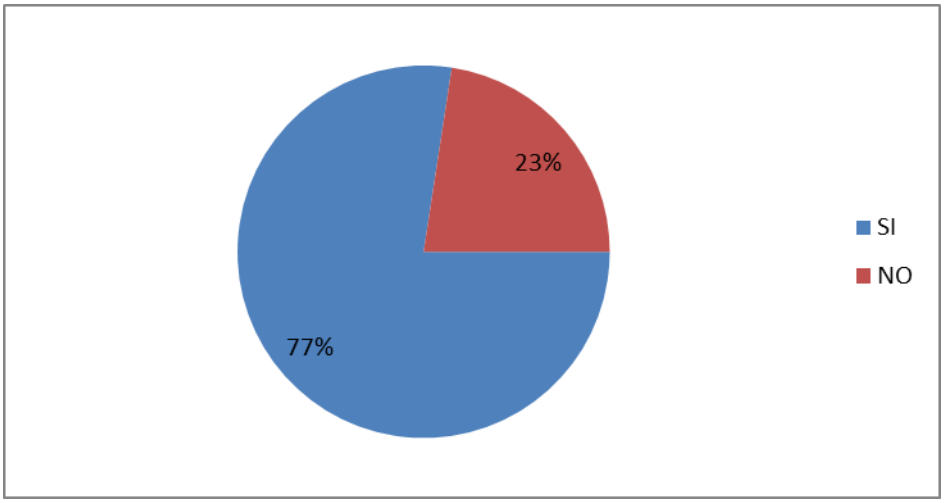


Figura 1: Pregunta 1:¿Conoce la Convención Internacional sobre los Derechos del niño?

En la figura 1 encontramos que el 77 % de los actores del Sistema Integral conoce la CDN y el 23 % la desconoce. Esto nos indica que a pesar de que la normativa tiene varios años de vigencia todavía no existe un conocimiento de la misma por parte de todos los actores del Sistema Integral de Protección de Derechos.

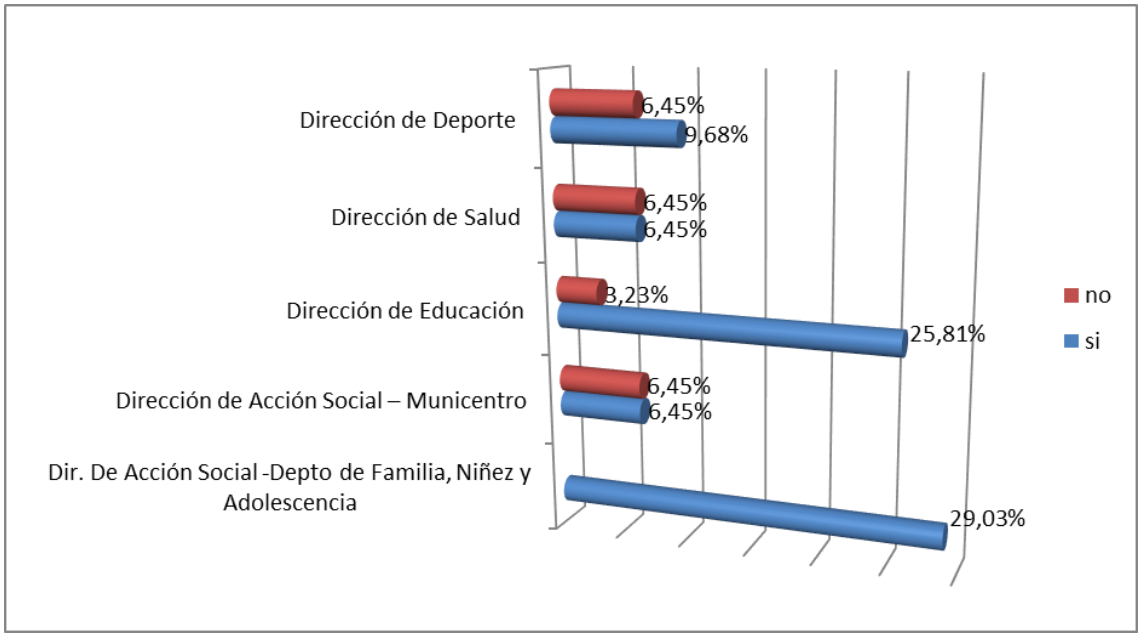


Figura 2: Pregunta 1. Respuestas por Áreas.

A partir de la observación de la figura 2, los datos muestran que el Departamento de Familia, Niñez y Adolescencia obtuvo 100 % de

conocimiento, seguido por la Dirección de Educación y la Dirección de Deporte. La Dirección de Salud y Municentros obtienen el mismo porcentaje, resultando que la mitad del personal desconoce la CDN.

Se presentaron los datos del siguiente modo para poder evidenciar aquellas áreas del Sistema Integral de protección de derechos de niños/as y adolescentes, que se encuentran con mayor desconocimiento con respecto a la normativa de niñez. Un aspecto a considerar es que, si bien, el Sistema Integral de Protección de Derechos se encuentra conformado por todos los actores que abordan de una u otra manera a la niñez, existe en las representaciones de muchos de ellos/as la idea de que son temas sólo de incumbencia de la áreas específicas destinadas a tal fin, como sería en este caso el Departamento de Familia, Niñez y Adolescencia. Esta idea hace que el interés en conocer la legislación sea menor y por lo tanto, la participación en capacitaciones específicas sobre el tema también lo sean. Al tratarse de un Sistema de co-responsabilidades es importante que cada actor se sienta protagonista del mismo. Esto implica superar la lógica de la "derivación" para poder aprehender una nueva de "articulación". Por lo tanto, se hace necesario cambiar en la cultura de la organización municipal el funcionamiento de tipo "compartimentos estancos". La comunicación es fundamental en este proceso donde es necesario salir del claustro en el que se encuentra cada una de las áreas para adquirir una nueva visión de conjunto.

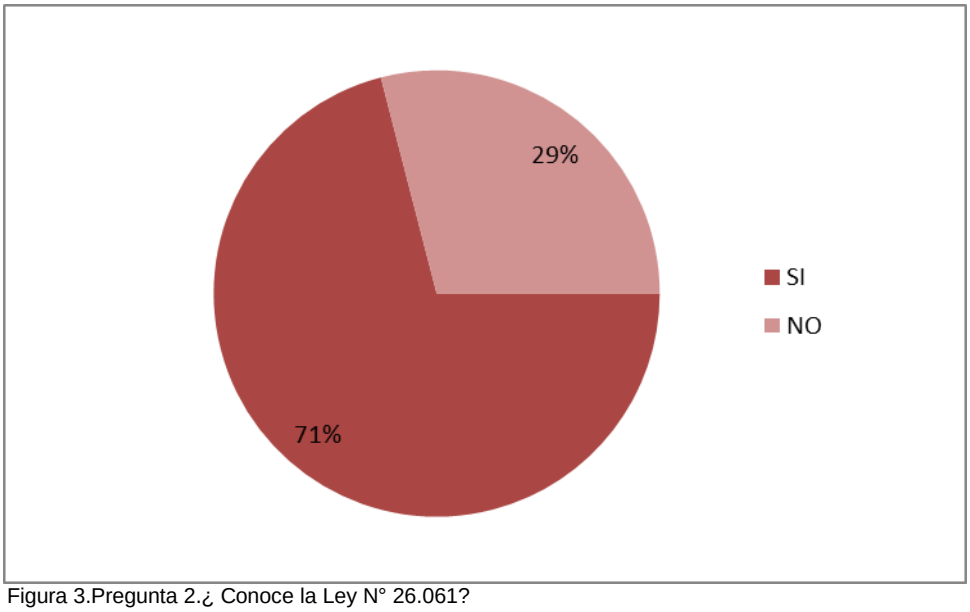


Figura 3.Pregunta 2.¿ Conoce la Ley N° 26.061?

En la figura 3 se evidencia que el conocimiento con respecto a la Ley 26.061 de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes, es menor si la comparamos con el de la CDN. La importancia del grado de conocimiento que se tiene acerca de la ley tiene su fundamento en el hecho de que "con la sanción de esta ley se establece una nueva institucionalidad y por lo tanto se marca el rumbo en el accionar de lo público referido a la niñez y

adolescencia".(Murga y Anzola, 2011, p. 55). Por lo tanto, una planificación adecuada de las políticas públicas locales de niñez, debería incluir la capacitación del personal en temas de la normativa, en especial esta Ley Nacional.

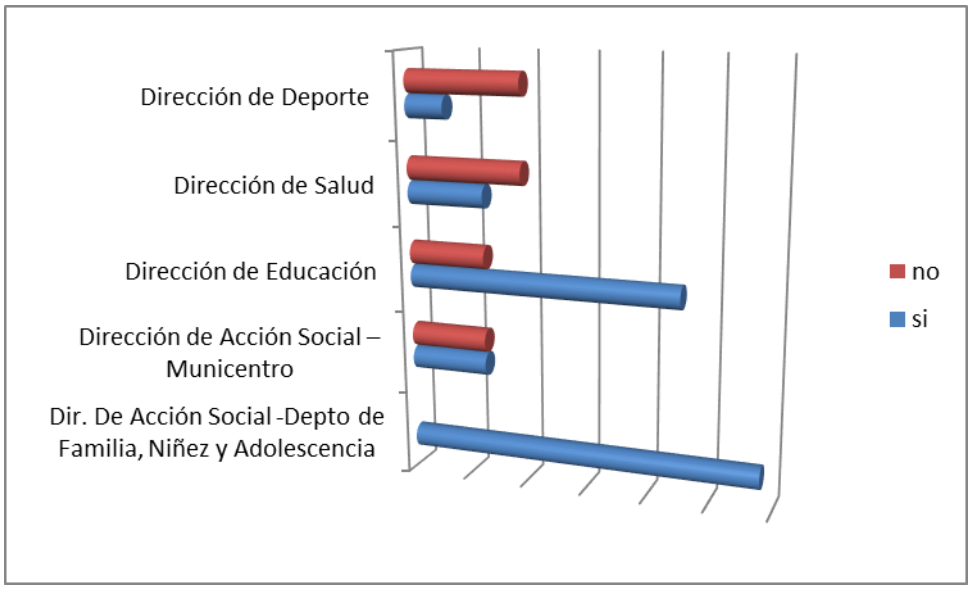


Figura 4.Pregunta 2. Representación por Áreas.

En la figura 4 se evidencia, en relación a los porcentajes, que continúa siendo el mayor el correspondiente al Departamento de Familia, Niñez y Adolescencia y los de menor conocimiento Deporte y Salud. En el caso de los actores de la Dirección de Deporte aumenta significativamente el nivel de desconocimiento de la ley en comparación con el de la CDN. Es importante señalar que en los diseños curriculares de la Universidades e Institutos de estas dos carreras no están incluidos contenidos referidos a derechos de la niñez, como parte de la misma. Sería importante poder realizar acciones tendientes a incorporar conocimientos sobre la nueva normativa de niñez en las instituciones donde se forman aquellos profesionales cuya tarea se desarrollará con niños/as y adolescentes.

En la pregunta 3 se indaga cuál es el grado de visibilización del derecho del niño/a a ser escuchado.

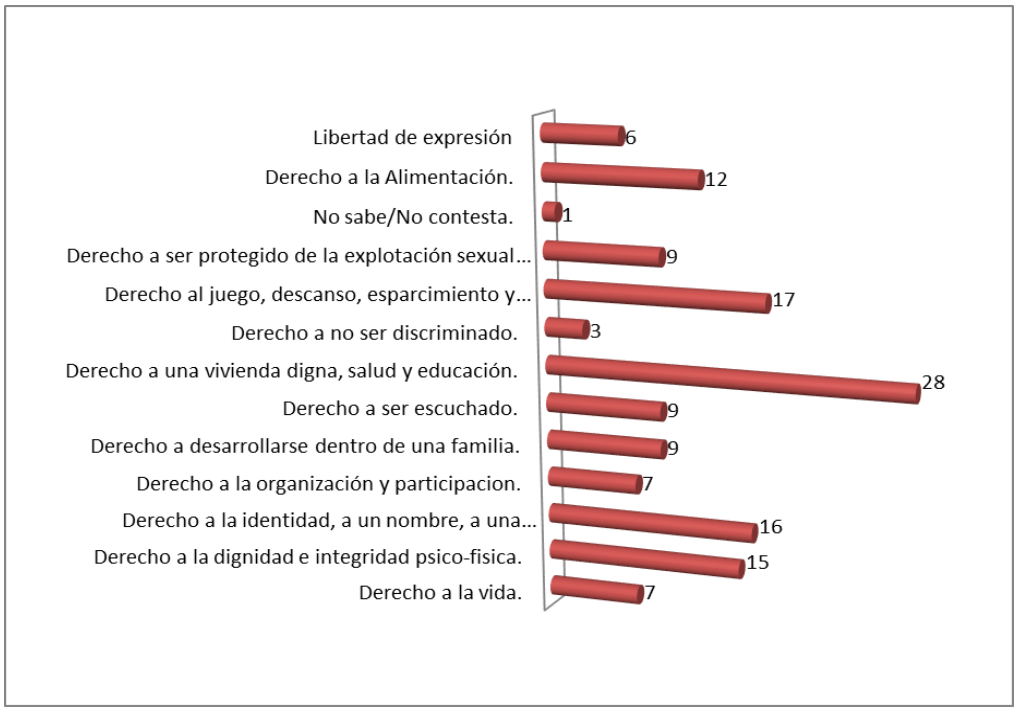


Figura 5. Pregunta 3: ¿Cuáles son los derechos del niño/a que conoce?.

En la Figura 5 encontramos que el mismo se encuentra en el sexto lugar junto al derecho a tener una familia y el derecho a no ser explotado sexual y laboralmente. Si consideramos que, de todos los derechos, uno que estructura la lógica de la protección integral es el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta, su frecuencia de aparición en las respuestas es muy baja. Asimismo, lo mismo se evidencia con respecto al derecho a la libre expresión (art. 13) y el derecho a la organización y participación (art. 15). El derecho a ser escuchado, a la libre expresión y a la participación están íntimamente relacionados. En la observación general n° 12 del Comité de los Derechos del niño (2009), se señala que “los Estados partes deben alentar la niño a que se forme una opinión libre y ofrecer un entorno que permita al niño ejercer su derecho a ser escuchado” (p.7). Para que el niño/a pueda expresarse libremente y ser escuchado son necesarias ciertas condiciones también explicitadas en esta observación: “No se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno es intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad. Los procedimientos tienen que ser accesibles y apropiados para los niños. Debe prestarse especial atención al suministro y la transmisión de información adaptada a los mismos, la prestación de apoyo adecuado para la defensa de los intereses propios y la debida capacitación del personal.” (p.12). Por lo tanto, para poder expresarse libremente tiene que existir una condición de escucha adecuada hacia el niño/a. Este es un tema muy importante y seguramente la Psicología y otras disciplinas podrán hacer sus aportes al respecto. Asimismo, estos derechos se relacionan con la idea de participación señalando que “en los últimos años se ha ido extendiendo una práctica que se ha conceptualizado en sentido amplio como “participación”, aunque este término no aparece propiamente en el texto del artículo 12. Este concepto ha

evolucionado y actualmente se utiliza, por lo general, para describir procesos permanentes, como intercambios de información y diálogos entre niños y adultos sobre la base del respeto mutuo, en que los niños puedan aprender la manera en que sus opiniones y las de los adultos se tienen en cuenta y determinan el resultado de esos procesos" (p.5).

.

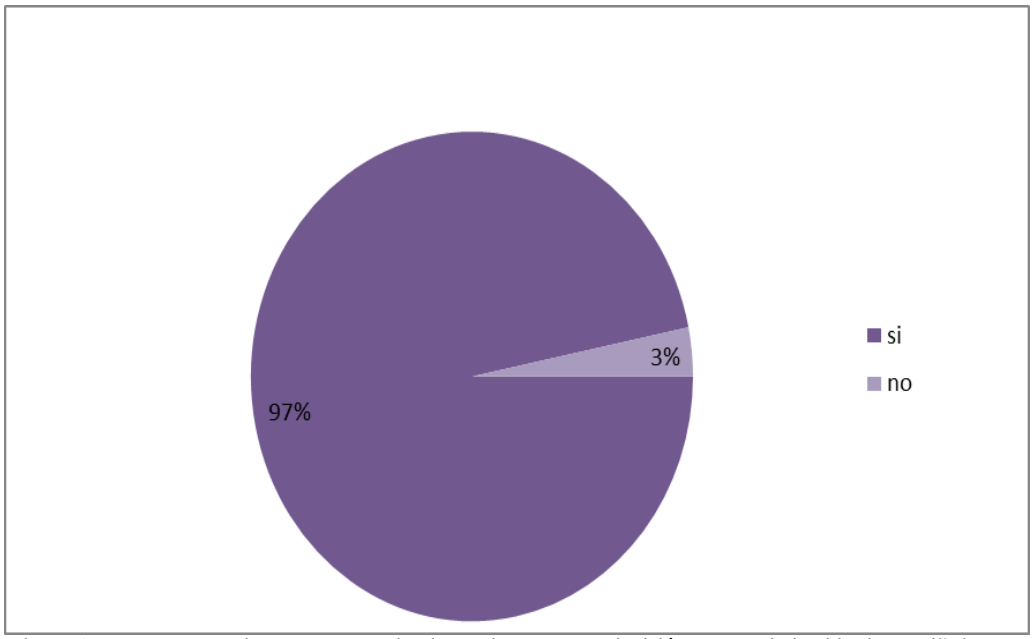


Figura 6. Pregunta 4. ¿Piensa que cuando el Estado toma una decisión acerca de la vida de un niño/a es necesario preguntarle qué opina sobre su situación?

En la pregunta cuatro se observa un porcentaje alto (97 %) en las preguntas afirmativas con respecto a la participación de los niños/as cuando el Estado interviene en la vida de los mismos. Por lo tanto, una amplia mayoría piensa el niño/a tiene derecho a opinar en esas circunstancias. Sin embargo, existe una respuesta que muestra claramente la coexistencia de paradigmas al contestar afirmativamente a esta pregunta y al mismo tiempo expresar que sólo "si es mayor de edad". Del mismo modo, en otra respuesta afirmativa también se especifica que sería "a partir de los 8 años" cuando se indaga acerca de cuáles serían los asuntos. En estas afirmaciones surge la representación del niño/a como objeto de tutela propio de la cultura tutelar.

Es importante señalar que esta coexistencia se relaciona con lo que Mary Beloff (2004) sostiene acerca de que no se trata sólo de un modelo para armar sino de otro al mismo tiempo para desarmar.

En la figura 7 se observan las situaciones en las cuales el niño/a puede expresar su opinión. Sobre el total de las respuestas, el 39,02 % corresponde a "en caso de separación de los padres, escuchar su opinión acerca de con quién quiere vivir". Esta respuesta se encuentra relacionada con circunstancias donde frecuentemente el niño/a atraviesa un procedimiento judicial y/o administrativo.

En segundo lugar, con un porcentaje menor (21,95 %), se encuentra la opción "en todas las situaciones, en la medida de su capacidad evolutiva y que involucre directamente al niño/a".

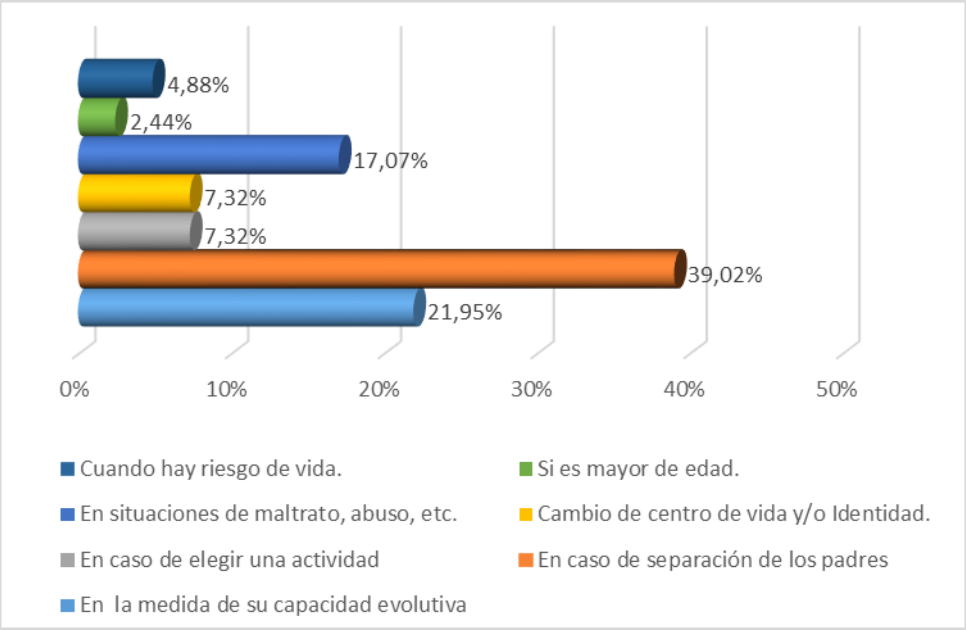


Figura 7. Pregunta 4: ¿En qué situaciones? - Respuestas Afirmativas

A. Baratta señala que se tiene una representación del niño/a como ciudadano potencial o a futuro. Cuándo se pregunta por las intervenciones del Estado se piensa sólo en aquellas en las que se encuentra directamente involucrado, pero no en aquellas de carácter más político o de participación política. Las opiniones del niño/a están estrictamente limitada a las situaciones y a los procedimientos que afectan sus intereses. No se refiere a las opiniones del niño/a en relación a intereses generales.

En algunas entrevistas se evidencia el paradigma del niño/a como incapaz o necesitado de ayuda para actuar como agente social, manipulable o influenciable (“teniendo en cuenta la edad del niño y factores externos que puedan influenciar su opinión”). Estas respuestas hacen referencia a la capacidad del niño/a., que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones. Aparece así la idea de la madurez limitando el ejercicio del derecho del niño/a a ser escuchado. En tercer lugar, aparecen las situaciones de maltrato que también se encuentran dentro de los procedimientos administrativos y judiciales.

En la pregunta 5 se observa el 100 % de respuestas afirmativas, no obstante se repite lo observado en la pregunta 4 en relación a la coexistencia de paradigmas. Un entrevistado contesta en forma afirmativa pero su comentario en relación a cuáles serían los asuntos familiares en los que el niño/a podría opinar, es que “sólo los adolescentes pueden hacerlo” y otro que “los niños/as pueden darse cuenta pero no opinar”. Aquí surge nuevamente la representación del niño/a como potencia sin derecho a ser escuchado hasta un futuro situado en la adolescencia.

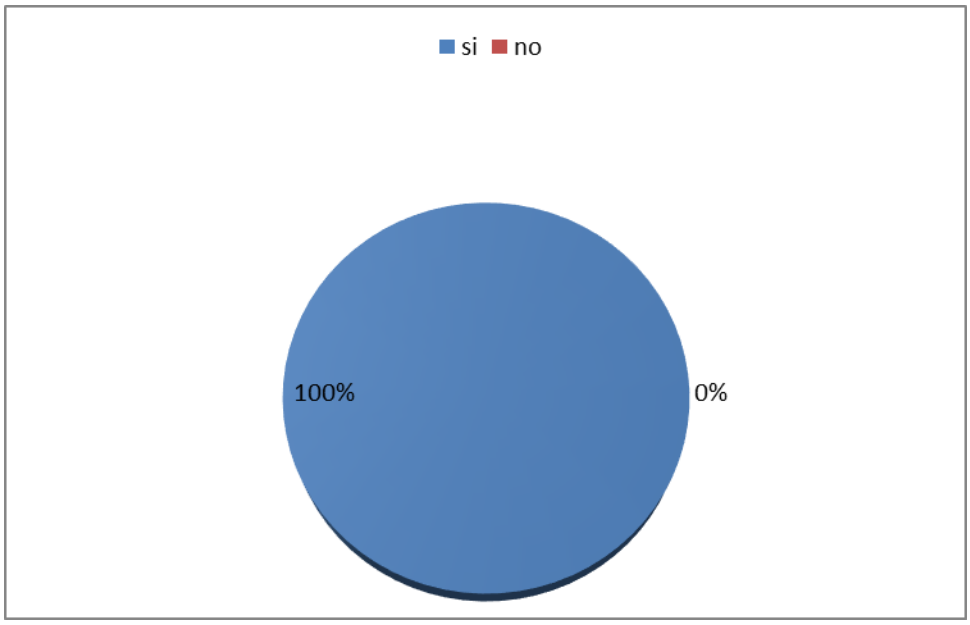


Figura 8. Pregunta 5: ¿Cree que el niño/a o adolescente puede opinar sobre asuntos familiares?

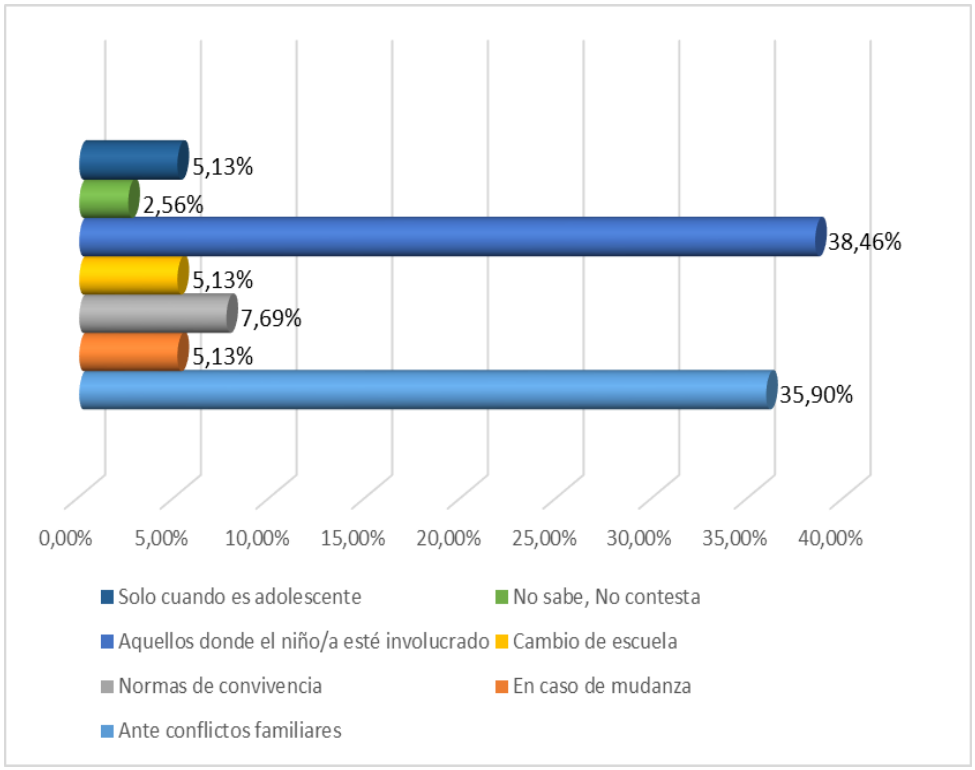


Figura 9. Pregunta 5:¿En cuáles asuntos familiares?

La figura 9 muestra que el 38,46 % de todas las respuestas sobre los asuntos familiares en los cuales el niño/a puede opinar, corresponde a "en todos aquellos asuntos en los que el niño/a esté involucrado". En segundo lugar se ubica, con un 35,90 % "tener en cuenta su opinión ante conflictos familiares, violencia".

Si bien hay una idea de participación del niño/a y adolescente en las situaciones conflictivas que puedan surgir en la familia vinculadas principalmente a la violencia, se presenta una frecuencia de respuesta baja con respecto a la posibilidad de ser escuchado en lo referido a las normas de convivencia. Este aspecto está más relacionado con lo que A. Baratta menciona como el desarrollo democrático de la estructura comunicativo-decisional en la familia (Baratta, 1999). Este concepto se refiere a la participación del niño/a en la vida cotidiana no sólo en las situaciones donde se plantean conflictos sino en aspectos más amplios del funcionamiento familiar.

También se observa que se repite la idea de participación en relación a "todos los asuntos en que el niño/a está involucrado". La palabra "involucrado" tiene un sentido más restrictivo que el término "afectado", ya que se refiere a "incluir, abarcar". En la CDN se encuentra redactado como "todos los asuntos que afectan al niño". Esta diferencia en la terminología es importante porque el Comité apoya una definición más amplia de esta frase diciendo que también comprende cuestiones no mencionadas en la CDN y que incluye los procesos sociales de su comunidad y su sociedad. Algunos autores y en la Observación General n° 12, plantean la posibilidad de una interpretación más amplia de estos conceptos no limitándolos sólo al área privada de la vida de los mismos.

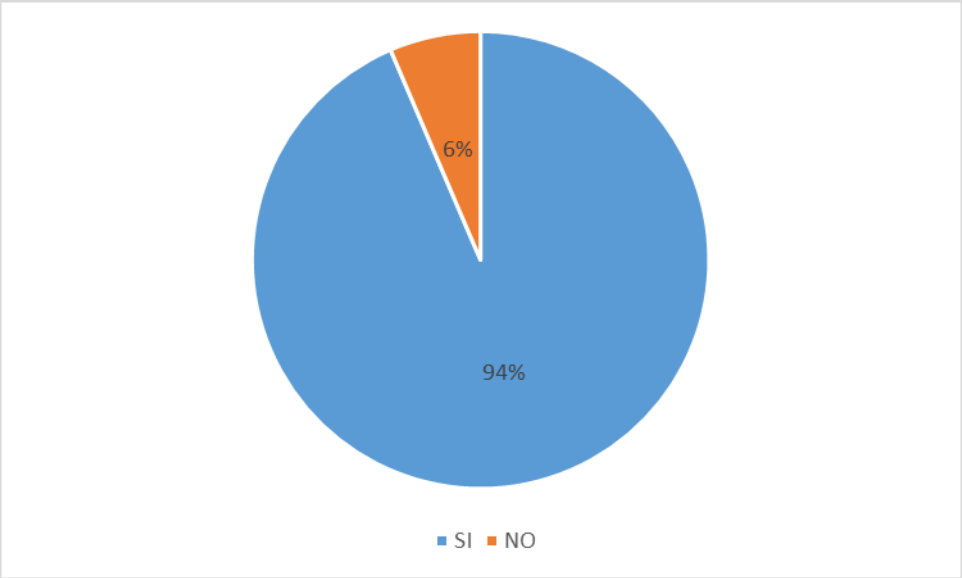


Figura 10. Pregunta 6: ¿Le parece que un niño/a puede participar en las decisiones que se toman en los distintos ámbitos donde concurre?.

Dice A. Baratta (1999) que la idea es que todos los asuntos sobre los que intervienen los adultos con sus decisiones y actuaciones afectan e interesan a los niños/as, de manera directa o indirecta. Aparecen, en relación a este punto, representaciones de la infancia como algo privado y por lo tanto el derecho a ser escuchado también interpretado en estos términos.

En la pregunta 6 el porcentaje de respuestas negativas (6%) es mayor que en las dos preguntas anteriores. Probablemente esta diferencia esté relacionada con que el niño/a pasa de un ámbito privado como puede ser su vida y la familia, a otro público que tiene que ver con los distintos espacios

donde participa socialmente. En las representaciones de los entrevistados aparecen más limitaciones con respecto al derecho a ser escuchado en otros ámbitos.

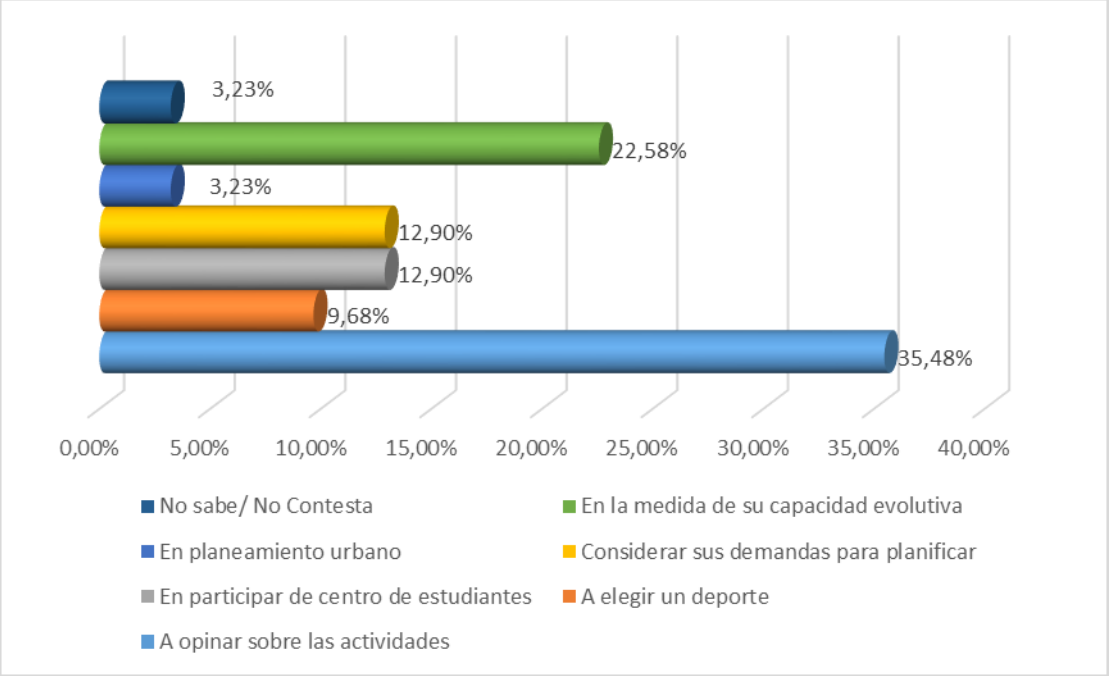


Figura 11. Pregunta 6: ¿En cuáles decisiones? -

En esta pregunta se evidencia la amplitud que se le atribuye al concepto de participación de los niños/as y adolescentes. La respuesta de mayor frecuencia (35,48 %) con respecto a cuáles son las decisiones en que puede participar el niño es “a opinar sobre las actividades y lugares donde quiere participar”. Es un concepto de participación limitado a la elección de actividades en los lugares donde el niño/a concurre como puede ser la escuela o el gimnasio municipal.

Si bien el 22,58 % de las respuestas es “en todas la situaciones en la medida de su capacidad evolutiva y que involucre directamente al niño/a”, se observa que en algunas entrevistas aparece una edad recurrente para establecer límites de madurez en relación al derecho de ser escuchado (11, 12, 13 años). Los entrevistados designan esta edad como el momento a partir del cual se podría escuchar al niño/a y tener en cuenta sus opiniones. En relación con esto “es necesario evidenciar que la Convención hace uso central del criterio de la madurez del niño/a, un ser con capacidades en desarrollo”. Éste es un criterio que debe operar como garantía de protección a la opinión del niño/a y las implicaciones que sobre él podrían tener su opinión en su bien o en su contra. En este sentido la opinión es un referente que favorece al niño/a. Sin embargo, establecer la madurez como criterio de ponderación de la calidad de la opinión, no deja de ser un desafío técnico y profesional de amplia resonancia ética y jurídica al tener que sopesar la opinión del niño/a. Debería asegurarse una mayor vigilancia para evitar fáciles estereotipos de mediciones e indicadores de madurez que no escapan a sesgos culturales o a un proceso aún insuficientemente validado científicamente. Esta salvedad, lejos de debilitar

el criterio lo hace más exigente en su aplicación práctica pero, en particular, requiere un real distanciamiento de prejuicios y representaciones sociales que mutilan toda posibilidad de que el niño/a, individual o colectivo, emita una opinión no prescindible. (Alfageme, Cantos y Martinez, 2003,p.39)

Las respuestas que implican una representación de participación más abarcativa relacionadas a lo que Alessandro Baratta denomina el "uso público de la libertad", esto es "considerar sus demandas para planificar políticas públicas" y "en planeamiento urbano" (Baratta, 1999, p.19), tienen una frecuencia muy baja (13 % y 3 % respectivamente). Por lo tanto, podemos afirmar a partir de estas observaciones lo que el autor describe como "un espacio muy pequeño a los derechos políticos y de participación política".

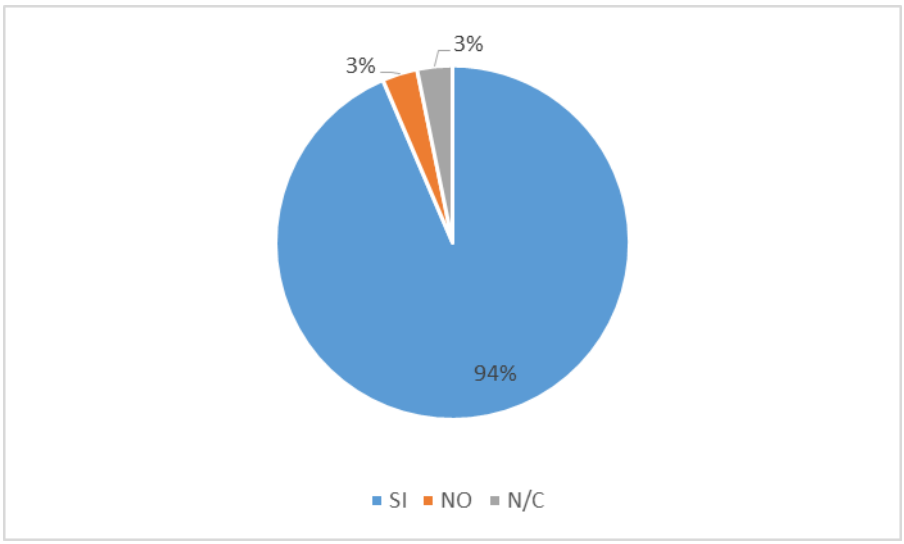


Figura 12. Pregunta 7: ¿Cree que un niño/a o adolescente puede expresar lo que piensa de alguna forma acorde a su edad?. Desde los 0 a los 5 años.

Los gráficos 12 y 13 muestran que en la pregunta 7 el 94 % contestó en forma afirmativa con respecto a que los niños/as de 0 a 5 años pueden expresar lo que piensan de alguna forma acorde a su edad. En el caso de los niños/as a partir de los 6 años este porcentaje aumenta al 100 %.

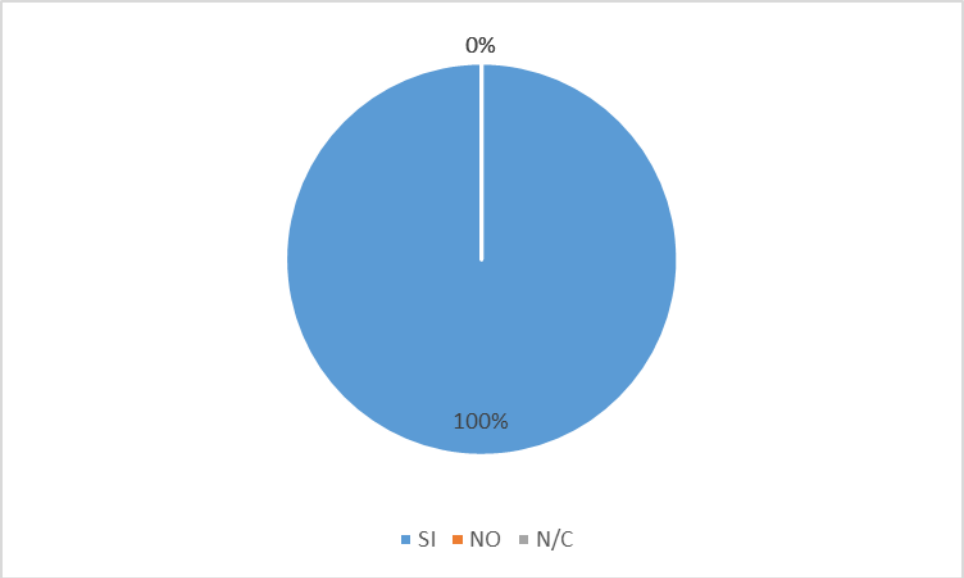


Figura 13 .Pregunta 7:¿Cree que un niño/a o adolescente puede expresar lo que piensa de alguna forma acorde a su edad?. Desde los 6 años en adelante.

En la pregunta 8 los entrevistados reconocen que los niños/as pequeños se expresan fundamentalmente a través del juego en primera instancia, y en segundo lugar a través del cuerpo. Asimismo, la posibilidad de poder transmitir sus pensamientos a través de lo verbal es la opción que menor frecuencia presenta. Las formas de expresión reconocidas en los niños/as de 0 a 5 años requieren que quien escucha adquiera habilidades específicas a través de la capacitación, a fin de poder interpretar lo que se quiere decir mediante modos muy particulares como son el juego y el cuerpo.

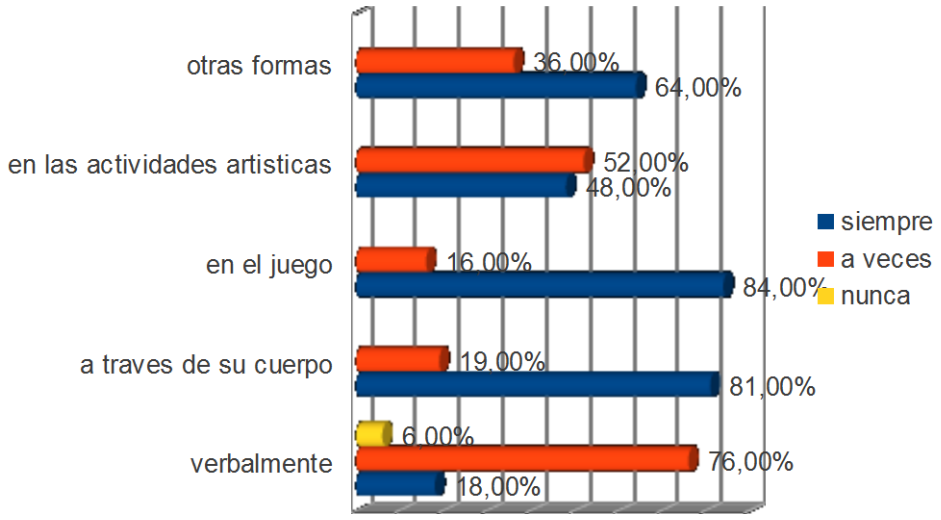


Figura 14 . Pregunta 8: Del nacimiento a los 5 años . ¿ Dé que forma cree que lo expresa?.

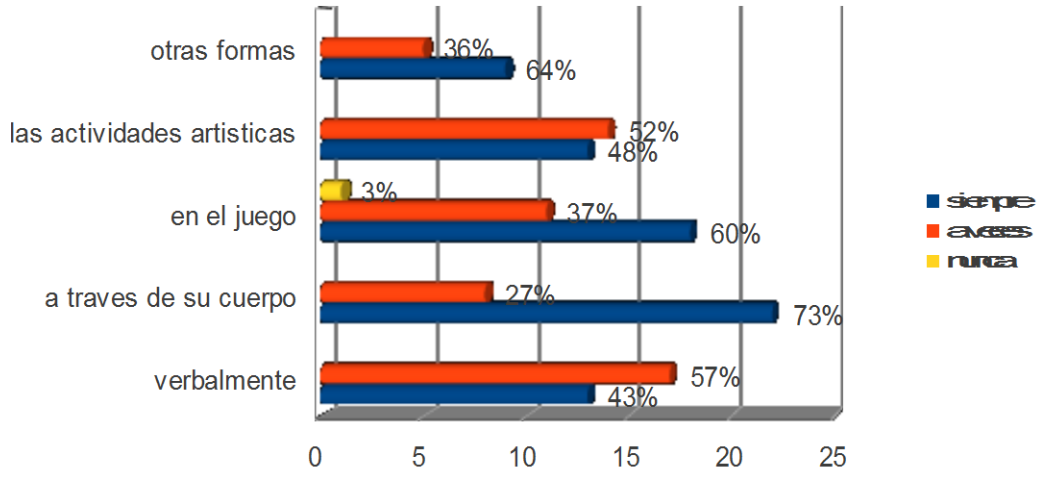


Figura 15 .Pregunta 8: De los 6 a los 12 años. ¿De qué forma cree que lo expresa?

Es importante recordar que “el principio incorporado en el artículo 12 tiene vigencia como principio general de la Convención y se refiere no solamente a la expresión verbal y las opiniones, sino también a todos los signos de la experiencia sea intelectual o emotiva y de las necesidades del niño en cada edad y situación”. (Baratta, 1999, p.19)

Con respecto a los niños/as a partir de los 6 años los actores del sistema reconocen que se expresan siempre a través de su cuerpo (73 %), en segunda instancia en el juego (60 %), en tercer lugar a través de las actividades artísticas (48 %) y finalmente de forma verbal (43%) . En relación a este resultado se observa que existe poca visibilización de la capacidad comunicativa del niño/a a través de la palabra y por lo tanto puede pensarse que surge cierta negación en las prácticas del derecho del niño/a a ser escuchado. No hay suficiente reconocimiento de que cuando el niño/a habla el contenido de lo que dice tiene una riqueza de opiniones que debe ser aprehendida por el adulto que lo escucha. Por lo tanto, reconocer el derecho a la opinión y que ésta sea tenida en cuenta, conlleva no sólo el derecho a formarse opinión sino el derecho a escuchar y ser escuchado. Y es que la escucha no es reducible al oír, mera función biológica que se reduce a registrar. La escucha es un acto propio del ser humano pues sugiere reconocer al otro como otro, igual y diferente a mí y, por ser igual, portador de los mismos derechos que yo y, por diferente fuente de novedad, enriquecedora de mí y viceversa. La escucha supone un espacio de encuentro, de comunicación, de improvisación, de diálogo y de negociación. Se da cuando se reconoce y se valora al otro. La escucha es compromiso y compromete. La opinión es un legítimo ejercicio del poder. La palabra, el discurso, en tanto acción hace “públicos” los pensamientos, los deseos, las expectativas, los arranca de la intimidad, de la privacidad.

En la pregunta 9 el 13 % afirma que no existen actividades en sus espacios de trabajo que impliquen escuchar la opinión de los niños/as.

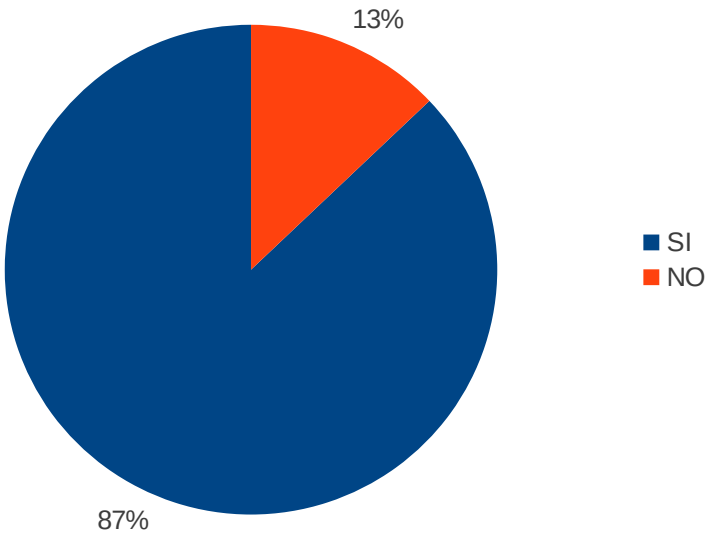


Figura 16. Pregunta 9: ¿Se ha realizado o se realiza ,en su espacio de trabajo, alguna actividad que implique escuchar la opinión de los niños/as?

El gráfico n° 17 muestra que las actividades con mayor frecuencia destinadas a la escucha de los niños/as son: talleres para niños/as y adolescentes, juegotecas, programa construyendo valores, y actividades artísticas. Resulta importante señalar que no existen Consejos de niños/as o el Consejo Municipal de Niñez.

Las opiniones de los niños/as y adolescentes son tenidas en cuenta para modificar el desarrollo de esos talleres o programas.

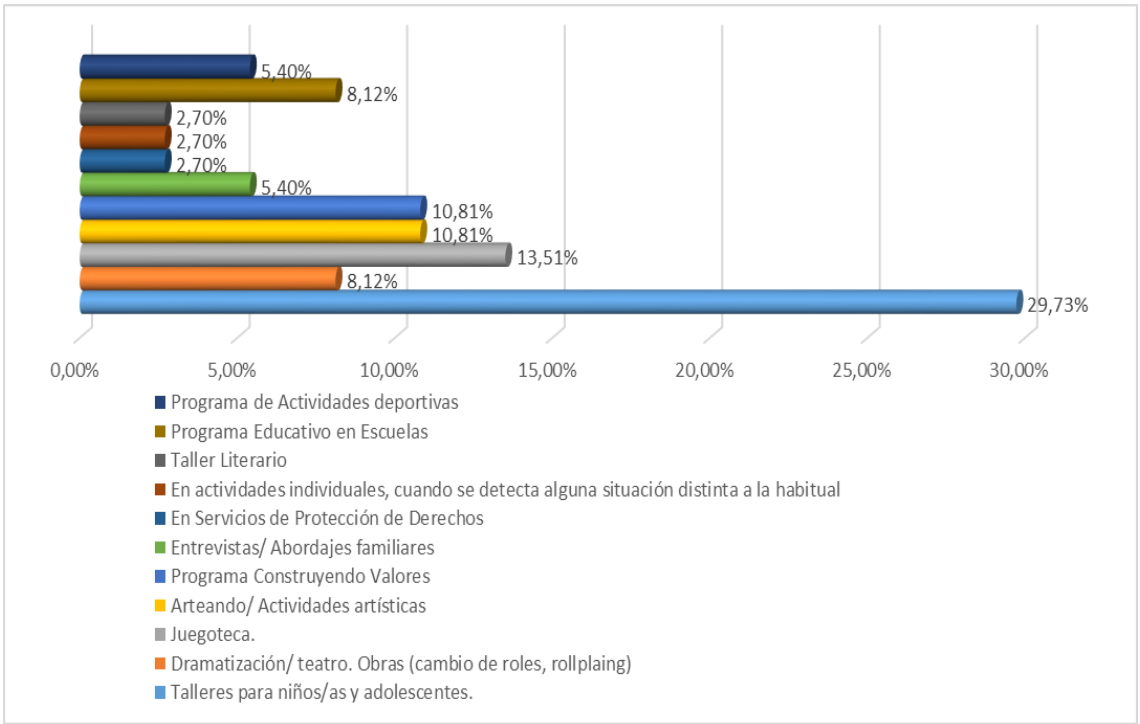


Figura 17. Pregunta 9: ¿Cuáles actividades?.

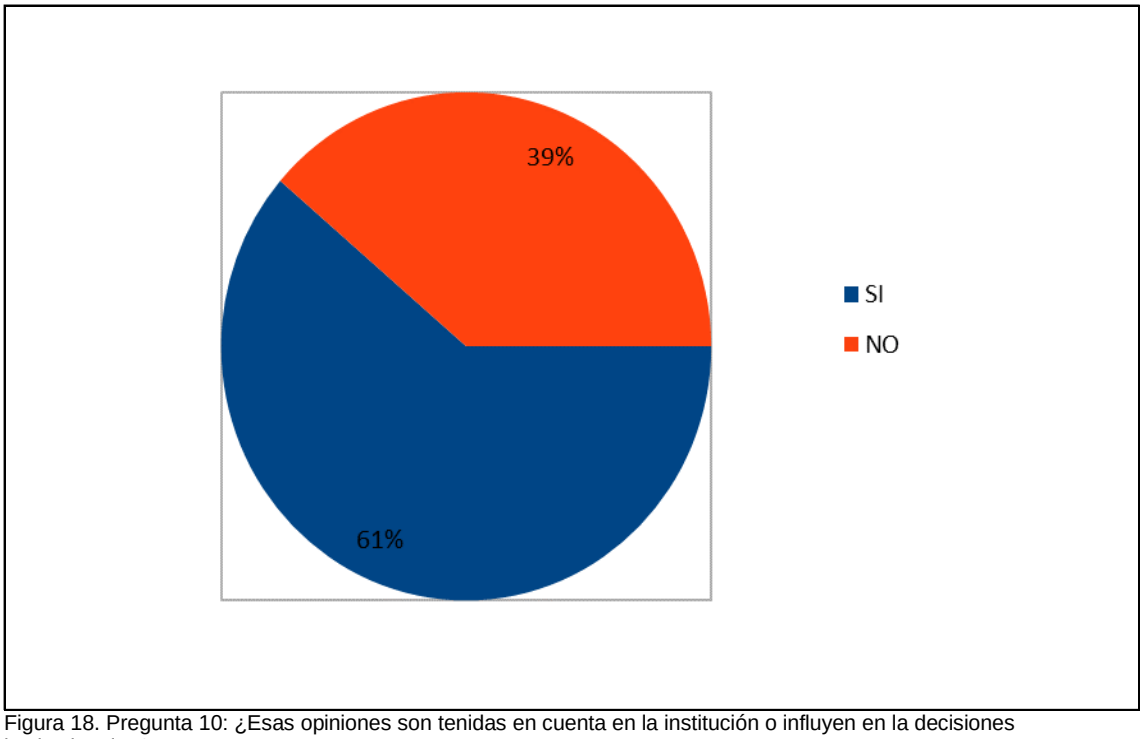


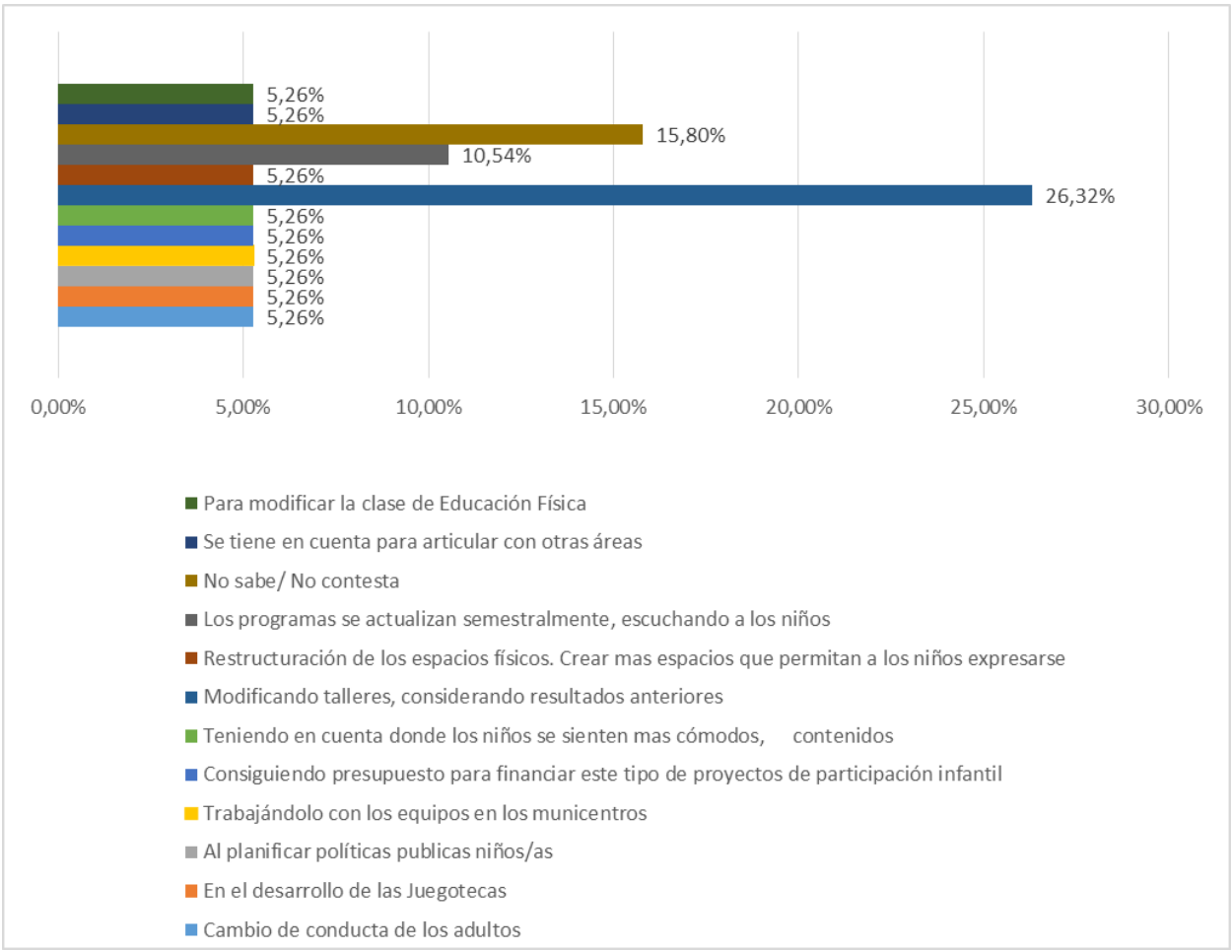
Figura 18. Pregunta 10: ¿Esas opiniones son tenidas en cuenta en la institución o influyen en la decisiones institucionales?.

En la figura 18 se observa que el 39 % de los actores del Sistema integral de protección de derechos sostienen que las opiniones que los niños/as y adolescentes expresan en los diferentes espacios de escucha, no son tenidas en cuenta ni influyen en las decisiones institucionales. De este modo, se identifica la existencia de obstáculos para hacer efectivo el derecho a ser escuchado y que las opiniones de los niños/as trasciendan los espacios más pequeños donde se desarrollan estas prácticas para tener un real impacto en las políticas institucionales.

En la figura 19 se refleja que del 61 % que considera que esas opiniones son tenidas en cuenta, expresan que las mismas impactan, en primera instancia, en la modificación de talleres y programas (26 ,32 %). Por lo tanto, sólo quedan en un ámbito reducido sin trascender a esos espacios de participación más amplios.

Un porcentaje del 15,80 % no sabe cómo son tenidas en cuenta esas opiniones a pesar de haber contestado afirmativamente a la pregunta.

Solamente el 5,26 % contestó que las opiniones se tienen en cuenta para la planificación de políticas públicas.



. Figura 19. Pregunta 10:¿De qué manera son tenidas en cuenta?



Figura 20. Pregunta 10. Respuestas negativas: ¿Cuáles serían los motivos?

Con respecto a los motivos por los cuales esas opiniones no son tenidas en cuenta aparecen con mayor frecuencia: porque no hay un contexto institucional que permita desarrollar prácticas de co-protagonismo infantil (14,29 %), las políticas públicas desestiman la opinión de los niños/as (14,29%), la dificultad de asistencia de los niños/as y jóvenes a la convocatoria (14,29 %) y no está planteado institucionalmente (14,29 %).

El porcentaje más alto en relación a la pregunta por la causas que explicarían por qué las opiniones no son tenidas en cuenta es el de “no sabe /no contesta” (28, 56 %). Este resultado podría estar reflejando la dificultad para reflexionar acerca de este aspecto tan central del derecho del niño/a a ser escuchado/a y que está relacionado con el hecho de que “las opiniones sean tenidas en cuenta” y al mismo tiempo la dificultad para dejar atrás un paradigma tutelar que gobernó las políticas de niñez durante cien años.

CONCLUSIONES

A partir de los resultados obtenidos en la investigación cualitativa se puede concluir, en primera instancia, que existen obstáculos en el Sistema Integral de Protección de derechos de la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza para posibilitar el derecho del niño/a a ser escuchado/a. Los mismos tienen que ver con el hecho de que existen representaciones sociales sobre la infancia y el derecho del niño/a a ser escuchado (imágenes, visiones, percepciones), que no facilitan la efectivización de este derecho, y que funcionan como un mecanismo de interpretación colectiva sobre la realidad social y que dependen de los valores, creencias y formas de percibir e interpretar dicha realidad social. Estas representaciones sociales sobre la infancia dentro de las cuales se incluye el derecho a ser escuchado, "son saberes cotidianos que influyen en las interrelaciones con la misma y pueden condicionar a los adultos y a los niños y niñas, limitando la posibilidad de experiencia o perspectivas de análisis fuera de la lógica mayoritaria" (Alfageme, Cantos y Martínez, 2003, p.22).

Un aspecto que tiene relevancia es el nivel de conocimiento que se tiene de las leyes de niñez. El 77 % de los actores conocen la CDN y el 71 % la Ley 26.061 de protección integral de niños, niñas y adolescentes. Son porcentajes bajos si se considera que se trata de personal que su tarea se desarrolla directamente con niños/as y adolescentes. Sin embargo, en los equipos que conforman el Departamento de Familia, niñez y adolescencia existe un conocimiento pleno de estas leyes. Este es un aspecto positivo ya que se presenta un nivel de formación alto con respecto a la tarea que se realiza. Con respecto a aquellas áreas que presentan porcentajes menores en el conocimiento de las leyes se plantea que la capacitación es un primer nivel en el camino hacia una nueva institucionalidad en relación a la niñez.

Como afirma Mary Beloff (2004) en su trabajo "Un modelo para armar y otro para desarmar", "a partir de la Convención no se construye de cero una nueva legalidad y una nueva institucionalidad para la infancia en América Latina. El terreno sobre el cual se pretende montar el nuevo sistema no está virgen; no sólo es necesario construir una nueva cultura sino que hay que desmontar otra, aquella con la que hemos sido entrenados y funcionamos desde hace casi cien años: la cultura tutelar". (p. 12)

Asimismo, el derecho a ser escuchado no se encuentra suficientemente visibilizado entre los actores del Sistema Integral de protección de derechos.

En relación a este derecho, cuando se indaga acerca de las formas de expresión del niño/a, se evidencia falta de reconocimiento de la capacidad del niño/a para expresar ideas y opiniones principalmente en forma verbal. Esto se profundiza especialmente en los niños/as más pequeños de 0 a 5 años. Surge así la idea de infancia como incapaz o necesitada de ayuda para actuar como agentes sociales. Por lo tanto, se confirma lo expresado por el Comité de los derechos del niño (2009) en relación a que "en la mayoría de las sociedades del mundo, la observancia del derecho del niño a expresar su opinión sobre la amplia gama de cuestiones que lo afectan y a que esa opinión se tenga debidamente en cuenta sigue viéndose obstaculizada por muchas prácticas y

actitudes inveteradas y por barreras políticas y económicas Si bien muchos niños experimentan dificultades, el Comité reconoce especialmente que determinados grupos de niños, sobre todo los niños y niñas más pequeños, así como los niños que pertenecen a grupos marginados y desfavorecidos, enfrentan obstáculos particulares en la realización de ese derecho. El Comité también sigue estando preocupado sobre la calidad de muchas de las prácticas que sí se están realizando. Es necesario comprender mejor lo que implica el art. 12 y cómo se puede aplicar plenamente a todos los niños" (p.6)

Como otro obstáculo en la posibilidad de poder escuchar al niño/a surge el criterio de madurez utilizado arbitrariamente. Si bien los actores reconocen de un modo intelectual el derecho a ser escuchado, en algunas prácticas cotidianas se le niega la palabra a los niños/as menores de 12 años y en algunos casos se piensa que hasta 18 años no pueden opinar. Aquí surge la representación del niño/a como potencia sin derecho a ser escuchado hasta un futuro situado en la adolescencia. El criterio de madurez debe operar como garantía de protección a la opinión del niño/a y no como una limitación a la posibilidad de expresarse. También se manifiesta en estas afirmaciones la co-existencia de paradigmas. Es por esto, que el conocimiento de las leyes no alcanza por sí sólo en pos de construir el Sistema Integral sino que se hace necesario generar espacios de debate que vayan cuestionando las creencias, prejuicios, valores, etc. Por lo tanto, es necesario que "las subjetividades, el imaginario social y las percepciones de los distintos actores involucrados deben ser reconocidas, abordadas, discutidas, tensionadas ya que los modos de mirar y comprender definen prácticas que en la niñez y adolescencia, dejan huella, marcan destinos".(Murga y Anzola 2011, p. 68)

Asimismo, se observa que la opinión del niño/a sólo tiene impacto en los espacios reducidos donde se desarrollan los talleres o en la planificación de los programas pero no existen Consejos de niños/as donde puedan expresar opiniones con mayor alcance en lo social y lo político. Sólo el 5 % de las respuestas afirmaban que las opiniones tienen impacto en las políticas públicas. Las representaciones de participación más abarcativas relacionadas con los que se denomina el "uso público de la libertad" tienen una frecuencia muy baja de aparición.

Se observa en general una percepción del derecho del niño/a a ser escuchado restringida al ámbito de lo privado, sin representación de la participación de acuerdo a lo planteado por Alessandro Baratta (1999) como un ciudadano en el sentido pleno de la palabra. En el sentido planteado por el autor, la ciudadanía del niño/a, su participación activa en la democracia social y en la democracia política es diferente, pero no menor a la de los adultos.

Al mismo tiempo, las representaciones con respecto al ámbito de lo privado como es la familia, reflejan que no se ha producido una democratización de la estructura comunicativo-decisional según la percepción de los entrevistados y existe una idea de que los niños/as deben participar en mayor medida en las situaciones conflictivas que se presentan en la misma.

Con respecto a los espacios de escucha generados institucionalmente existen predominantemente talleres destinados a niños/as y adolescentes. En menor medida juegotecas, actividades artísticas y programas específicos. No hay dispositivos con estructuras participativas de mayor relevancia. Es por este

motivo que resulta fundamental avanzar en este sentido instalando espacios con estas características. Para lograrlo será necesario remover barreras políticas, económicas y sociales. Los recursos destinados a estos objetivos no es un tema menor y se hace necesario que sea visibilizado instalándolo como tema en la agenda pública local.

Del mismo modo, se evidencia que las opiniones emitidas por los niños/as y adolescentes en estos espacios no impactan significativamente en las políticas públicas ni son tenidas en cuenta en lo institucional. Entre los motivos que identifican los actores están los siguientes: porque no hay un contexto institucional que permita desarrollar prácticas de co-protagonismo infantil, las políticas públicas desestiman la opinión de los niños/as, no está planteado institucionalmente y existe dificultad en la convocatoria de los niños/as y adolescentes.

Es importante señalar en relación con esto último que "los códigos y el tipo de representación que establecen los/as adultos con los/as niños/as están marcados por las representaciones sociales que manejamos, por roles y papeles atribuidos a cada sector de población y por las relaciones de poder existentes en nuestra sociedad". (Alfageme, Cantos y Martinez, ,2003,p. 83).

El objetivo de lograr oportunidades de aplicar verdaderamente el articulo 12 hace necesario desmantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean escuchados y el acceso de los niños a la participación en todos los asuntos que los afecten. Ese objetivo exige preparación para hacer frente a los prejuicios acerca de la capacidad de los niños y estimular la creación de entornos en que los niños puedan potenciar y demostrar su capacidad. Exige además un compromiso para destinar recursos e impartir capacitación.

No se puede desconocer que hay "miedo a ser cuestionados por la infancia, pues los adultos representan "lo perfecto y lo válido", mientras que los niños y niñas representan "lo inacabado". La infancia se considera un estadio previo, una persona a medio-hacer, un objeto de educación y formación deficitario y necesitado de ayuda. Bajo esta visión es claro que no cabe la posibilidad de que un adulto sea cuestionado por un/a niño/a. (Alfageme, Cantos y Martinez,2003,p. 82).

El derecho a la opinión recogido en el art. 12, rompe con el silencio social secularmente impuesto a los niños/as. Recuperar voz, es recuperar visibilidad, identidad y dignidad. Reconocer el derecho a la opinión y que ésta sea tenida en cuenta, conlleva no sólo el derecho a formarse opinión sino el derecho a escuchar y ser escuchado.

El gran reto, en consecuencia, es lograr que la sociedad y el Estado aprendan a escuchar la opinión de los niños y niñas y a reconocer el peso social que estos tienen. No escuchar a los niños/as es una forma de negarles existencia, de mutilar su derecho a la participación, de negarles su presencia pública.

BIBLIOGRAFÍA

Aquin, Nora (2003). “Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el Trabajo Social”. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Alfageme, Erika; Cantos, Raquel y Martinez,Marta. (2003) “De la participación al Protagonismo Infantil. Propuestas para la acción”. Plataforma de Organizaciones de Infancia. Madrid.

Baratta, Alessandro (1999).” Infancia y Democracia”, en Tomo 4 Derecho a tener derecho. Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina. Montevideo, UNICEF.

Baratta, Alessandro (1995). “La niñez como arqueología del futuro”, en Bianchi, María del Carmen. “El derecho y los chicos. Bs. As., Espacio.

Beloff, Mary (2004). ”Un modelo para armar y otro para desarmar: protección integral de derechos del niño vs derechos en situación irregular” en Beloff, M., Los derechos del niño en el sistema interamericano . Capitulo 1, Buenos Aires, Editores del Puerto.

Bustelo, Eduardo (2011). “El recreo de la infancia”. Buenos Aires. Siglo Veintinuno Editores.

Cafiero, Juan Pablo. Desafíos para los Municipios y las organizaciones sociales que actúan en el campo de la niñez, la adolescencia y la familia, Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires. Unicef.

Cillero Bruñol, M. (2007) “ Infancia, autonomía y derechos: una cuestión de principios”.Santiago de Chile,UNICEF.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. ONU

Corona Caraveo, Yolanda (2007) Desarrollos conceptuales sobre ciudadanía y niñez. Anuario de Investigación.UAM-X.Mexico

Doltó, Francoise (1993). “La causa de los niños”.España, Ediciones Paidós.

Fazzio, Adriana (2010) (compiladora). “Niñez, familia y derechos humanos; logros y desafíos pendientes en la primera década del siglo XXI, Buenos Aires.Ed. Espacio.

Ferrajoli, Luigi (1999). “Derechos y garantías .La ley del más débil”. Editorial Trotta. Madrid.

Hernández Sampieri,Héctor; Ferández Collado,Carlos; Baptista Lucio, Pilar (2014). “Metododología de la investigación”, México, McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES.

Konternilik, Irene (2008). ”El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes”. “Qué es un sistema de protección integral”. Buenos Aires.CASACIDN

Kochen, Gladys (2013). Aportes conceptuales y experiencias relevantes sobre educación en la primera infancia. Buenos Aires. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Murga, María Eleonora y Anzola, Griselda (2011). Cuadernillo N° 2. Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el ámbito local. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.Facultad de Trabajo Social- UNER. Entre Rios. 2011.

Observación General n° 12. El derecho del niño a ser escuchado (2009). Comité de los derechos del niño. Ginebra. ONU.

Pizzo, María Elisa (2016). “ El desarrollo de los niños en edad escolar”. Apunte de cátedra. Psicología Evolutiva. UBA.

Rivera Pizarro, Jorge. Hacia un sistema local de protección integral de los derechos. En Nueva ley del niño de la provincia de Buenos Aires. Publicación de UNICEF y el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos. Aires.

Soler, Colette (2015). “Lo que queda de la infancia”. Buenos Aires. Letra Viva.

Taylor, S.J. y Bodgan, R (1987). “Introducción a los métodos cualitativos de investigación”, España, Ed. Paidós.

Winnicott, Donald (1981). “El proceso de maduración en el niño”. España, Ed. Laia.