



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

I L P E S

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

LA NIÑEZ ANTE LA COMUNA

Versión preliminar sujeta a revisión

(No citar)

Noviembre de 1993

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE NIÑEZ,
MUNICIPIO Y DESARROLLO**

**UNICEF-PNUD-ILPES-INTENDENCIA MUNICIPAL
DE ASUNCION**

Asunción, Paraguay, 18-19 noviembre 1993

LA NIÑEZ ANTE LA COMUNA

**Versión preliminar sujeta a revisión
(No citar)**

Noviembre de 1993

LA NIÑEZ ANTE LA COMUNA

DPPS * - ILPES

*/ Este documento ha sido elaborado por Eduardo Palma y Jaime Ahumada de la DPPS, con el aporte del consultor externo, Sergio Micco A.[“]

INDICE

	<u>Página</u>
PROLOGO	1
CAPITULO I	
LA CONSTITUCION DE LA PRECIUDADANIA LATINOAMERICANA	3
INTRODUCCION	3
1. El desarrollo de la niñez	3
A. DIMENSIONES Y TENSIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA DE AMERICA LATINA	5
1. La democracia de procedimientos y sus valores	7
2. La legitimidad de la democracia y la democratización	9
B. LA CULTURA, LA PARTICIPACION Y LA SOCIALIZACION POLITICA	11
1. La participación como valor central de la cultura cívica	12
2. La socialización política desde una perspectiva teórica	13
C. LOS NIÑOS, LA PARTICIPACION Y LA PRECIUDADANIA	16

	<u>Página</u>
CAPITULO II	
LA NIÑEZ ANTE EL MUNICIPIO	21
INTRODUCCION	21
1. La modalidad centralista de preocupación por la niñez	21
2. La transición del centralismo hacia la descentralización	23
3. La niñez como actor social visible	26
A. LA NIÑEZ ANTE LA COMUNA	27
1. Descentralización y Comuna	27
2. La afinidad electiva entre la Comuna y la niñez	28
B. LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA	30
1. La participación en el Municipio democrático	30
2. El contexto para la participación de la niñez: una nueva estructura de oportunidades	31
C. LA PARTICIPACION DE LA NIÑEZ	33
1. Orientación: un tipo de civismo	33
2. Su carácter intersectorial	33
3. Su selectividad cualitativa	34
4. La tutela o protección	35
5. El carácter lúdico de la participación ..	35
6. El carácter auténtico de la participación	35
D. EL CONTEXTO DE PLANIFICACION O DE COORDINACION DE POLITICAS PARA LA NIÑEZ	36
ALCANCES FINALES	39

PROLOGO

Este documento es una exploración teórica en un tema que en América Latina muy recientemente se constituye como una área de investigación específica: los programas de socialización democrática de la niñez en el marco comunal o, dicho de otro modo, la participación de los niños en la comuna democrática.

Estas notas, inevitablemente abstractas, constituyen una reflexión desde la perspectiva del ILPES, la Reforma del Estado, acerca de los programas de UNICEF de participación de la niñez. De este modo, se fortalece la cooperación internacional con los gobiernos y sociedades de los países de la Región.

La UNICEF, posee una acumulación de conocimiento y experiencias insustituibles acerca de la niñez y, específicamente, de los programas con la niñez en el mundo y en América Latina. El estudio acerca de sus experiencias es fundamental para el tema de la participación social de la niñez. Este Seminario es una ocasión para conocer tales experiencias.

Por su parte, el ILPES como parte del Sistema de Naciones Unidas de la CEPAL, tiene como tarea abordar la Reforma del Estado, inherente y necesaria a la propuesta de la CEPAL de **Transformación Productiva con Equidad**. Como es sabido, uno de los temas fundamentales de la Reforma del Estado lo constituye el proceso de descentralización, obviamente con diferencias de orientación, naturaleza e intensidad, según si las estructuras de los países son federales o unitarios.

Un fenómeno recurrente, sin embargo, es el lugar central que ha adquirido la comuna en las nuevas democracias y las renovadas expectativas que se le asignan en la promoción del desarrollo.

En rigor, la descentralización de América Latina es, principalmente, un proceso de consolidación democrática. Para superar la inestabilidad y superar las amenazas y secuelas del autoritarismo se intenta otorgarle a la democracia, una mayor gobernabilidad y profundizar los fundamentos de su teoría y de su práctica en la Región.

Tradicionalmente, los actores de la democracia representativa a escala nacional han sido los ciudadanos, ahora, por lo general, personas mayores de 18 años.

Estas notas, en cambio, apuntan a la participación de los menores de 18 años, los preciudadanos, en un ámbito más reducido: la comuna, además de esta introducción, el documento consta de dos Capítulos. En el Capítulo I, se enuncia el tema de la constitución de la precidadanía y en el Capítulo II se sitúa la niñez en el ámbito comunal. Finalmente, en los alcances finales, se mencionan las líneas de investigación que se deben desarrollar para la acumulación interdisciplinaria acerca del tema.

CAPITULO I

LA CONSTITUCION DE LA PRECIUDADANIA LATINOAMERICANA

INTRODUCCION

Este Capítulo intenta señalar un itinerario para elaborar las orientaciones de la precidadanía en América Latina.

La ruta de exploración se inicia con una síntesis simplificada de la teoría democrática desde una perspectiva latinoamericana. Hay que precisar que la aplicación de la teoría democrática supone una doble fuente de tensiones. De una parte, las intrínsecas a la teoría, cuyos orígenes doctrinales diversos siempre traslucen tensiones no completamente resueltas. Y, de otra, su aplicación en una región con un subdesarrollo específico, lo que redundará en un aumento de ciertas tensiones en el amplio conjunto de las dimensiones democráticas. En efecto, en nuestra región se precisan con igual urgencia, según las épocas y los países, el reconocimiento de los derechos humanos primarios, la aceptación de la regla de mayoría como principio de legitimidad democrático, la aceptación de los principios y reglas del constitucionalismo, el reconocimiento del pluralismo ideológico, religioso, étnico y regional, la aceptación de la participación en las decisiones, un ejercicio real de los derechos humanos secundarios, etc.

Desde el desarrollo político como enfoque, en América Latina coexisten situaciones y demandas primarias o básicas con notables progresos políticos y aún algunos de alta sofisticación.

1. El desarrollo de la niñez

En este documento la existencia de etapas y modalidades del desarrollo de la niñez son un dato cierto, cuyo examen no corresponde al documento, si bien es imprescindible para un enfoque consistente del tema.

Desde ya queremos señalar que el concepto jurídico y estadístico de la niñez (entre 0-18 años) abarca un período de tiempo que suele ser subdividido en varias etapas, al menos tres o cuatro, según los enfoques científicos en boga.

Por de pronto, siguiendo la sugerencia de Hart, en su notable artículo sobre el tema: "Podría argumentarse que la participación en la sociedad comienza desde el momento en que el niño aparece en el mundo y descubre hasta qué punto es capaz de cambiar los hechos mediante su llanto o movimiento. Esta sería una definición más amplia que la que puede presentar este Ensayo, pero vale la pena recordar que con estas primeras negociaciones, aún en la infancia, el niño descubre en qué medida su propia voz puede ejercer influencia en el curso de los acontecimientos en su vida". Y, agrega que su estudio "está completamente focalizado en niños que se encuentran en un ambiente público: colegio, grupos comunitarios, otras organizaciones o grupos informales extrafamiliares. No contempla los niños en edad preescolar ni algunos aspectos importantes de la participación social y económica de los niños dentro de sus familias".¹

En breve, concordamos que la primera etapa de la niñez está excluida de este tipo de análisis, simplemente porque el concepto de participación venido desde la política, no puede extrapolarse sin límite hasta perder toda significación.

La existencia de etapas en el desarrollo de la niñez es obvia y visible. Sin embargo, la cuestión fundamental de las diferentes etapas radica en las modalidades biológicas, afectivas y cognoscitivas de cada uno de ellas.

Como se repetirá de manera recurrente en este documento, el tránsito por las diferentes etapas de la precidadanía no es una **continuum** racional y acumulativo cuya culminación natural sea la ciudadanía. Lo anterior implica que los programas de participación de la niñez deben ser, normalmente, interdisciplinarios pues la multiplicidad de datos provenientes de diferentes disciplinas es una cuestión que hace a la naturaleza del tema de la precidadanía.²

¹ Roger A. Hart, *Children's Participation. From the Takenism to Citizenship, Innocenti Essays*, N° 4, UNICEF, Florence, Italy, 1992, p. 4 (traducción de Estrella Pardo).

² Sergio Micco A. y Gonzalo García, *Hacia una teoría del precidadano*, Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Santiago de Chile, 1993, *passim*.

A. DIMENSIONES Y TENSIONES DE LA DEMOCRACIA EN LA TEORIA Y EN LA PRACTICA DE AMERICA LATINA

La democracia es una aspiración de los pueblos de América Latina y se han producido numerosos procesos de democratización o redemocratización en los países del área durante los últimos diez años, ella dista de estar consolidada y, por el contrario, se observan inquietantes signos que dan cuenta de la debilidad de dicho régimen político.

Las dificultades surgen de ciertas tensiones que se aprecian al momento de conceptualizar qué entendemos por democracia y, superado este grueso escollo, al aplicar el ideal democrático a los países de América Latina.

Estas tensiones, a los efectos de facilitar su análisis, serán agrupadas en tres grandes categorías que, por los límites del espacio de este documento, mostrarán en términos polares y simples, cuestiones complejas y matizadas.

En primer lugar, como lo ha sostenido Dieter Nohlen, uno de los grandes problemas de los procesos de transición hacia la democracia y su posterior consolidación en América Latina, consiste en la confrontación entre democracia política y democracia social o democratización. La primera apunta a la idea de circunscribir la democracia a un tipo de sistema político y no a ampliarla a un tipo de sociedad, a lo que apuntaría el segundo concepto.³ La democracia sería un régimen político caracterizado por la libre elección de los gobernantes por los gobernados, lo cual supone elecciones libres, la posibilidad de que partidos, sindicatos y campañas de opinión se organicen gracias a la libertad de constituir coaliciones, reunirse y expresarse. En su segunda dimensión, en cuanto democratización, la democracia se refiere predominantemente a ciertos contenidos inspirados fundamentalmente en torno al igualitarismo. Se trataría, en consecuencia de una "creciente igualación de oportunidades, incorporación a la vida social moderna (...) todo lo cual implica la visión de un cambio social global".⁴

³ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*. En: Crítica a la modernidad, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1993, pp. 413-445.

⁴ Garretón, Manuel, *Democracia Contemporánea*. Citado en: Crespo Martínez, Ismael, "La problemática transicional y el desafío de la consolidación", Revista de Estudios Políticos, N° 74, 1991, pp. 662 y 663.

Según la vieja fórmula de Abraham Lincoln, la democracia en cuanto régimen político apuntaría a definir la democracia como el gobierno del pueblo, la democracia social es más que nada gobierno para el pueblo. La primera apuntaría a la idea liberal de una democracia de entrada; la segunda a una democracia de salida, en cuanto no sólo los actos del gobierno deben corresponder a los deseos del pueblo que lo generó. La diferencia no es trivial pues la primera puede favorecer a una minoría restringida de detentadores del poder económico y, por lo tanto, no ser un gobierno para el pueblo, aún siendo un gobierno del pueblo generado libremente por el pueblo. Por el contrario, una dictadura que favorezca a las grandes mayorías nacionales y se enfrente a las oligarquías, sería un gobierno para el pueblo pero no del pueblo.

En segundo lugar, la democracia oscila entre un concepto descriptivo y otro prescriptivo. Lo esencial de la democracia, desde la primera perspectiva, sería la designación de "los principales dirigentes de un sistema político mediante elecciones competitivas en que la gran mayoría de la población tiene derecho a a participar".⁵ Este planteamiento surge de la propuesta de Schumpeter, quien definió la democracia en torno a un método: la lucha competitiva por el voto del pueblo. Más allá de los discursos políticos y de las declaraciones de buenas intenciones, lo que se observa en la realidad es que la democracia es un sistema de gobierno definido fundamentalmente por una técnica: la competencia electoral en un marco de libertad, competitividad, periodicidad y transparencia.

En términos similares, contemporáneamente para algunos la democracia es una ordenación institucional de determinados procedimientos universales y reglas del juego, que van más allá de la competencia electoral. Es así como la democracia sería esencialmente un método caracterizado por: "el conjunto de reglas formales o procedimientos que organizan el voto por sufragio universal; las elecciones libres, correctas, competitivas y periódicas; las estructuras de organización e intermediación representadas por los partidos en competición (dos o más de dos); la existencia de una estructura decisional y de control elegida con las normas ya mencionadas (el Parlamento); la existencia de un Primer Ministro y de un gobierno responsable ante el Parlamento o resultado de elección directa por el cuerpo electoral".⁶ Estas serían las exigencias propias de un Estado democrático de derecho.

⁵ Ver: Huntington, Samuel P., *El sobrio significado de la democracia*. En: *Estudios Públicos*, N° 33, CEP, Santiago de Chile, 1989, pp. 5-30.

⁶ Morlino, Leonardo, *Las democracias*. En: Pasquino, Gianfranco y otros, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad Textos. Madrid, 1988. p. 82.

Esta concepción busca fundar mínimamente la democracia, puesto que en un mundo plural como es el contemporáneo, toda apelación a valores morales o religiosos será motivo de controversia teórica.

Este concepto acerca de los procedimientos de la democracia encuentra sus críticos en los partidarios de una concepción prescriptiva de la democracia. Estos últimos sostienen que parece ser inseparable la dimensión empírica de la democracia de su sustento valórico, normativo en cuanto ella es también un conjunto de ideales que presionan, modificando, la realidad. La democracia sería libertad, pluralismo, igualdad esencial y de mérito, paz y crecientemente promoción de la solidaridad y de la calidad de vida. Sin estos valores la democracia no se entendería y carecería de todo fundamento.

En tercer lugar, en la teoría democrática surge la tensión entre participación y representación. Para algunos, la democracia es el gobierno del pueblo y por el pueblo. Desde esta perspectiva, la democracia supone la participación del pueblo, lo más directa posible, no sólo en la selección de sus gobernantes sino que en la elaboración de la política gubernamental. Para otros, en cambio, basándose en la irrealidad e inconveniencia del planteamiento anterior, puesto que la democracia liberal es de masas y se desarrolla a nivel del Estado-Nación o multinacional y el liderazgo político es insustituible, la democracia sería "el gobierno de los representantes del pueblo, libremente elegidos por el pueblo".⁷

Estas tensiones entre democracia política o formal y democracia social o democratización, democracia descriptiva - o de procedimiento y democracia sustantiva o prescriptiva y democracia participativa y representativa, deben entenderse no como dicotomías sino que como tensiones. Es indudable que la representación es una forma de participación; y que no hay forma (procedimientos democráticos) sin materia (valores democráticos) y vice-versa. Sin embargo, la cuestión está dada en los acentos que se ponen en cada una de estas dimensiones.

1. La democracia de procedimientos y sus valores

El intento teórico de Bobbio, que si bien se inscribe en la concepción de la democracia de los procedimientos, puede servirnos para unir las dimensiones descriptivas con las prescriptivas. El, desarrolla un concepto mínimo de democracia en torno a reglas de juego y procedimientos, pero, a la vez, las fundamenta en valores y principios.

⁷ Lijphart, Arend, *Democracias contemporáneas*, Ariel, Madrid, 1987, p. 21.

El filósofo italiano define la democracia como "un método o conjunto de reglas de procedimiento que tienen como objetivos fundamentales la constitución del gobierno y la formación de las decisiones políticas (aquéllas de efectos vinculantes para toda la comunidad), que establecen quién está autorizado para adoptar tales decisiones y bajo qué especiales procedimientos, asegurando con ello la más amplia y segura participación de la mayoría de los ciudadanos".⁸

Ahora bien, un significado procedimental o formal de la democracia no implica ausencia de valores. En efecto, las reglas y los procedimientos democráticos suponen valores morales, es decir, criterios o principios que orientan la conducta del hombre hacia el bien, la verdad y la belleza. Estos valores democráticos serían, en concepto de Bobbio, los siguientes:

- a) La **tolerancia**, entendida como el respeto al derecho del otro a opinar y actuar en forma distinta a la de uno. Se opone esta idea a la de fanatismo, es decir "a la obediencia ciega a una idea, servida con celo obstinado, hasta ejercer la violencia para obligar a otros a seguirla y a castigar al que no esté dispuesto a abrazarla". Las sociedades que rechazan el fanatismo son aquéllas en que la "educación intelectual y civil tiende cada vez más a basarse en la libre discusión de las ideas";

La tolerancia se expresa socialmente en el pluralismo. Robert Dahl ha caracterizado los regímenes democráticos por la existencia, de la legalidad y la legitimidad de una serie de organizaciones y asociaciones relativamente independientes tanto con respecto al gobierno como entre sí (la oposición política).

- b) El ideal de la **no violencia** que se expresa en reglas de técnicas de convivencia, la resolución de los conflictos sociales sin recurrir a la violencia, el adversario ya no es enemigo que debe ser destruido, sino que un opositor que el día de mañana podrá ser el jefe. Juan Linz ha sostenido que un gobierno es democrático cuando ofrece a diferentes grupos periódicamente posibilidades constitucionales de competir pacíficamente por la conquista del poder político, sin excluir por la fuerza a ningún sector importante de la población;

⁸ Del Picó, Jorge, **Esencia de la democracia. El concepto procedimental de Norberto Bobbio.** Documentos del ICHEH, Santiago de Chile, 1989. pp. 7 y *passim*. El texto citado analiza, entre otras, las siguientes obras del filósofo italiano: - "¿Qué socialismo?" - "Fundamento y futuro de la democracia" - "El futuro de la democracia" - "Crisis de la democracia y lección de los clásicos".

- c) El ideal de la **renovación gradual de la sociedad**, o al menos no total y rápido, mediante el libre debate de las ideas y el cambio de la mentalidad y la manera de vivir. Los cambios sociales radicales y rápidos, propios de los procesos revolucionarios y contrarrevolucionarios, normalmente, llevan aparejados un nivel de incertidumbre que históricamente ha significado el quiebre de las reglas democráticas;⁹
- d) El ideal de la **fraternidad** que une a los hombres en un destino común;
- e) La **igualdad** de los hombres, o a lo menos la igualdad política, en cuanto su regla es "un hombre, un voto", es decir, el voto de todos los electores debe tener el mismo valor y peso, teniendo derecho a voto todos los mayores de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica, de sexo, etc.; y
- f) La **libertad**, entendida como respeto a la autodeterminación de cada uno, siendo responsable, ante el todo, de las consecuencias de sus actos y omisiones.

En definitiva, como se puede apreciar, para el propio Bobbio el definir operativamente la democracia en torno a procedimientos constituye una operación que sólo puede sustentarse en valores. Así, la tensión descriptivo - prescriptivo de la democracia se aminora.

2. La legitimidad de la democracia y la democratización

La segunda tensión que debemos enfrentar es la que concierne a la exigencia de rendimiento en el terreno socioeconómico que se le hace a la democracia. Para otros, la democracia es un sistema político que no debiera extenderse al terreno de la igualdad socioeconómica ya sea porque se estima que esta cuestión es propia de las reglas de la economía o porque tal exigencia recarga las demandas de la sociedad civil a la democracia, lo que puede serle fatal en países subdesarrollados. La democracia, desde esta última perspectiva, vale en cuanto respeta los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, aunque se desarrolle en un contexto social que no haga lo mismo con los derechos económicos, sociales y culturales.

Este debate, ciertamente de primera importancia, podría superarse desde una perspectiva recurriendo a un nuevo concepto: el de legitimidad del sistema político. En efecto, más allá de las indiscutibles bondades políticas de la democracia, pareciera ser que para las élites políticas y para la ciudadanía la legitimidad del régimen democrático, es decir, que éste sea apoyado activamente por la ciudadanía, supone no sólo el respeto a las reglas democráticas, sustentadas en los derechos civiles y políticos, sino que también la promoción de determinados resultados sociales.

Para Leonardo Morlino, legitimidad consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo.

Con esta definición se pretende destacar que la convicción positiva acerca de la bondad de las instituciones políticas debe traducirse en **apoyo** a fin de que el régimen pueda persistir. Es decir, no basta sólo la aceptación pasiva de las instituciones y del régimen. La legitimidad se distinguiría así del consenso.¹⁰ La **legitimidad específica** sería el conjunto de actitudes positivas hacia el régimen y las autoridades, debido a la satisfacción de determinadas demandas por medio de determinados actos de gobierno. La **legitimidad difusa** es definida como una adhesión genérica al régimen político, provocada por factores más generales que la satisfacción de demandas particulares por actos puntuales del gobierno.¹¹

La creación y desarrollo de la legitimidad específica depende estrechamente del nivel de satisfacción relativa de las necesidades materiales y simbólicas de los miembros de la comunidad política.

Finalmente, el estudio de la legitimidad específica debe tener presente que: "en los países en vías de desarrollo, la movilización social ha hecho crecer rápidamente las necesidades sin que el sistema político haya tenido tiempo y posibilidad de adecuar sus estructuras a una mayor eficacia decisoria. Consiguientemente, el grado de satisfacción será muy bajo, o inexistente".¹²

Por último y, como es obvio, se destaca que entre ambos tipos de legitimidad, difusa y específica, así como entre sus fuentes respectivas, existen y se dan una serie de relaciones.¹³ Cada una

10 Morlino, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 180.

11 Morlino, *Ibid.*, p. 182.

12 Morlino, *Ibid.*, p. 186.

13 Morlino, *Ibid.*, p. 188.

de ellas puede contribuir al crecimiento o a la disminución de la otra.

Del planteamiento teórico reseñado, nos interesan destacar dos conclusiones:

- a) La legitimidad de todo régimen político, más aún el democrático que rechaza el uso arbitrario de la fuerza física para mantenerse, supone el desarrollo de valores compartidos y propios del ideario democrático. Esto remite a reflexionar acerca de la cultura política de un país, lo que se hará a continuación; y
- b) La satisfacción de necesidades sociales colectivas, que se expresan en demandas políticas, constituye un elemento central de la legitimidad de un régimen cualquiera, particularmente del democrático que, a través del respecto de las libertades públicas, fomenta la organización y difusión de dichas demandas. En consecuencia, si queremos democracias que sean estables, se requiere de la legitimidad que obtenga un adecuado rendimiento socioeconómico, aun cuando ella, no sea una tarea propia del sistema político. En consecuencia, en el caso de países subdesarrollados como son los latinoamericanos, la legitimidad del régimen político pareciera transitar por su democratización social.

B. LA CULTURA, LA PARTICIPACION Y LA SOCIALIZACION POLITICA

La exigencia de la adhesión a valores compartidos para que la democracia cuente con una adhesión genérica remite a reflexionar acerca de la cultura política. Como es sabido, Gabriel Almond llama **cultura política** (political culture) a las actitudes básicas del pueblo hacia su sistema político. Específicamente, la cultura política se refiere a convicciones fundamentales, como las finalidades o propósitos de la actividad política, la naturaleza general del proceso político y el papel que los ciudadanos individuales desempeñan en el proceso. La expresión se emplea con frecuencia para incluir las actitudes de los ciudadanos respecto a cómo deberían funcionar esos elementos básicos de un sistema político y a cómo piensan que están funcionando en realidad. La cultura política se ocupa de las promesas y de las realidades de un sistema político tal como lo perciben los súbditos de aquél.

Si la democracia requiere una cultura política acorde con ella misma, surge la necesidad de transmitir, socializar e internalizar los valores de la igualdad, de la libertad, de la paz, de la solidaridad y de la reforma gradual de la sociedad.

1. La participación como valor central de la cultura cívica

Los estudios de Almond y Verba, acerca de la cultura cívica de las democracias, dan cuenta como valor central, en países como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, el de la participación. Ella ha sido entendida como: "conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental". Por el contrario, podemos entender por apatía un "estado de inhibición o de indiferencia respecto de tales actividades".¹⁴

Para Giovanni Sartori, la participación es "tomar parte en persona, y una parte autoactiva".¹⁵ Es decir, se trata de un automovimiento que supone acciones que van desde el voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica, la afiliación a un partido político, persuasión y recogida de votos hasta la presentación de candidato a los cargos públicos y del partido. Estas actividades nos otorgan índices claros que operacionalizan el concepto.

Ahora bien, cualquier movilización no sirve para la democracia. Además, la activación de cientos, miles o millones de personas movilizadas por una causa antilibertaria ciertamente no es positiva. Sin embargo, si la participación supera las objeciones anteriores es clave para la democracia por algunas razones, señaladas por Herbert McClosky. Aquéllos que no participan no están adecuadamente representados. Con ello el gobierno se ve privado del más amplio apoyo posible y de los beneficios de todo lo que los no participantes han aprendido por propia experiencia. En una democracia, participación es poder. En la práctica, serán precisamente los pobres y los socialmente desfavorecidos quienes cuenten con una representación menos adecuada, siendo ellos precisamente los que más precisan tenerla. La apatía generalizada aumenta las oportunidades que el gobierno sea dominado por personas poco responsables, sin escrúpulos y amantes de aumentar el propio poder; por el contrario, la participación recuerda a los que gobiernan que deben cumplir con sus obligaciones y servir al electorado. En donde impera la apatía resulta más difícil organizar y mantener una oposición política, la cual es un

¹⁴ Los conceptos de apatía y participación y las reflexiones siguientes acerca de esta última han sido tomados de: McClosky, Herbert, **Participación política**. En: Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar Ediciones, Bilbao, 1974, pp. 631 y *passim*.

¹⁵ Sartori, Giovanni, **Teoría de la democracia**, Tomo I, Alianza Universidad, Madrid, 1989, p. 153.

ingrediente esencial de la defensa contra la tiranía y contra el abuso del poder político. La apatía es un síntoma a la vez que una causa de la debilidad del sistema. Significa el fracaso en involucrar a todos los miembros de la sociedad en su propio gobierno, el fracaso en inspirar interés y lealtad. Tales fracasos pueden ser peligrosos para la democracia, puesto que, siempre que existe un gran número de personas fuera de los cauces normales por los que transcurre la política y son incapaces de tomar parte en las decisiones que modelan sus vidas, la atmósfera política se convierte en potencialmente explosiva.

2. La socialización política desde una perspectiva teórica

La necesidad de sustentar la democracia en una cultura cívica exige una actividad que incorpore la participación en el credo de los ciudadanos. Esta es la tarea propia de la socialización política.

Para algunos la socialización política es el estudio de la forma en que los niños adquieren sus actitudes políticas; otras limitan la socialización política a la adquisición de los valores y creencias que predominan en la sociedad, sin hacerla extensiva a las discrepancias respecto a los mismos. Dicho de otro modo, se concentran en la forma en que los líderes infunden en los ciudadanos un respeto por el **statu quo**. Sin embargo, parece evidente que para nuestro propósito debemos interpretar la socialización política en una forma más amplia, como el proceso mediante el cual las personas adquieren toda clase de actitudes políticas, ya sean favorables o desfavorables para el sistema político existente, a través de un período que abarca la edad adulta y la niñez, etapa en que se pondrá la atención. Se mencionarán, además, los agentes que dan forma a esas actitudes.

Una primera distinción útil es la diferencia entre **socialización primaria y secundaria**. La primera se refiere a los procesos de aprendizaje que tuvieron efecto en la infancia y en la adolescencia y que, en cuanto acompañan al desarrollo psicofísico del individuo y a su maduración, parecen constituir experiencias formativas fundamentales, aun cuando las investigaciones realizadas hasta ahora no han llevado a aclaraciones de tipo definitivo. La segunda alude a las fases sucesivas de adquisición y logra particular relieve en épocas caracterizadas por grandes cambios sociales y modificaciones de instituciones políticas y, que acompañan asimismo a las transformaciones de los ideales, de las normas y de los valores predominantes en una determinada sociedad.

Una segunda distinción es la que se establece entre la **forma explícita y forma implícita de socialización política**. En la primera alude a la actividad, que constituye la socialización

política o la resocialización, es el resultado de un esfuerzo consciente realizado por los individuos, grupos o instituciones y dirigida a producir la absorción de conocimientos, ideas y valores. Ingresan en esta categoría la llamada actividad formativa promovida y conducida por asociaciones a instituciones, frecuentemente dirigida a grupos distintos (jóvenes, mujeres, trabajadores, estudiantes, etc.) y tendientes a infundir ciertos principios, a radicar en el ánimo sentimientos, a fijar atracciones y repulsiones para este o aquel aspecto de la política. La segunda, es el resultado de una serie de experiencias no coordinadas entre sí y parcialmente causales, que se superponen y, a veces, se contradicen.

Una tercera distinción, en fin, es la que existe entre **socialización política directa e indirecta**. La primera tiene lugar cuando el contenido de la socialización considera específicamente fenómenos políticos, como por ejemplo el conocimiento de ciertas estructuras o instituciones políticas, o tiene preferencia por este o aquel ordenamiento político. En la socialización indirecta, el contenido no está inmediatamente vinculado a fenómenos políticos pero existen razones para considerar que constituyen una premisa o una componente para la posterior formación de orientaciones políticas. El ejemplo frecuentemente citado es el del aprendizaje de actitudes hacia la figura de la autoridad en general - padres, maestros, parientes, religiosos, etc. - que, como parece probable, es transferida luego a la figura de autoridad más propiamente política.

Hoy es un lugar común afirmar que no hay nadie que nazca como zoon politikon. Las actitudes, las convicciones ideológicas y las acciones políticas de una persona son prácticamente el resultado de un largo proceso de aprendizaje que se remonta desde la niñez, es decir se remonta a un tramo de vida en el cual el niño aún no está en condiciones de comprender las informaciones y las relaciones políticas complejas y de procesarlas de manera racional.

Como es sabido, los estudios han demostrado que las instancias de socialización más relevantes son: la familia, la escuela, los pares y los medios de comunicación.

El rol de la familia como agente de socialización política no parece ser concluyente. Durante los años cuarenta y cincuenta, la familia era considerada indiscutidamente como la instancia más influyente en el desarrollo de la personalidad política. Pero los numerosos estudios empíricos llevados a cabo en el transcurso de los años 60 han arrojado resultados que muestran como resultado una relativización de las hipótesis mencionadas.

Sin embargo, en casi todas las culturas modernas, la familia es durante los primeros años de vida del niño el agente más importante de socialización. El recién nacido llega al mundo como

ser totalmente indefenso y no puede sobrevivir sin la ayuda y el cuidado de los otros. Este cuidado es rendido por los padres. Durante los primeros años de vida son los padres y los hermanos los que tienen sobre el niño un virtual monopolio. Mediante la convivencia dentro de la familia y los contactos permanentes y frecuentes que resultan de ella nace aquel clima de la confianza y la seguridad afectiva que es esencial para un sano desarrollo síquico-mental del niño.

La escuela juega un rol especial en la socialización del niño-adolescente. Esto se debe principalmente a que ella coincide con un tramo de vida de la persona que es de gran importancia para el desarrollo de la personalidad. La escuela actúa como nexo entre la primera niñez que es fuertemente determinada por la familia y el mundo de los adultos orientado hacia el rendimiento y las organizaciones.

A fin de cumplir con su tarea social, como agente de socialización política, la escuela debería empezar con el trabajo educativo ya en el nivel primario. Puesto que tanto más temprano empieza el aprendizaje político en la escuela, tanto mayor es su posibilidad de contrarrestar a los efectos disfuncionales de la socialización de la familia o otros agentes de socialización.

En las sociedades modernas, el ámbito político de las experiencias directas escapa considerablemente del ciudadano; el contacto es principalmente realizado mediante los medios de comunicación. La posición central de los medios de comunicación dentro de la comunicación política ha significado que ellos se han convertido en una agencia de socialización política cada vez poderosa de los niños, los adolescentes y los adultos, al punto de competir con la familia y la escuela. Sin embargo, en los años cincuenta, la tesis predominante era concebir a los medios de comunicación como entes todopoderosos que se internalizaban sus mensajes en un inactivo espectador. Luego la tendencia fue restarles todo importancia. Hoy se le atribuye un poder relativo, por lo que debe estudiarse y regular su influencia, especialmente sobre los niños.

Una característica de las sociedades industriales occidentales es que debido a la creciente pérdida funcional de la familia, los grupos de pares ganan importancia como grupo de referencia y, por ende, como factor de socialización. Especialmente en la adolescencia, es decir en el umbral de la transición hacia el mundo de los adultos, el grupo de pares y la familia compiten por la influencia.

El grupo de pares facilita el proceso del desprendimiento de la familia que es considerado como necesario para el desarrollo de la propia identidad y que respalda así el proceso de la independización y de la búsqueda del yo. El grupo de pares es una especie de instancia de autoeducación, puesto que el comportamiento

dentro del grupo (no determinado o manejado por los padres o otros adultos) es en primer lugar controlado por los jóvenes de la misma edad. En ellos se prueban los modelos de vida del grupo y se integran algunos elementos de éste en la personalidad de cada joven.

No se debe dejar sin consideración las condiciones macro políticas de un país respecto al análisis del rendimiento de socialización política del grupo de referencia. No es casualidad que los diversos regímenes totalitarios intentaron primero ganar la juventud como correa de transmisión para su ideología. Detrás de este afán organizativo estaba sobre todo la meta de contener y disminuir, tan temprano como fuese posible, la influencia de la familia.

C. LOS NIÑOS, LA PARTICIPACION Y LA PRECIUDADANIA

Se ha sostenido que la legitimidad de la democracia supone la adhesión a valores congruentes con dicho régimen político. Una cultura cívica democrática implica la socialización de los ciudadanos en torno a los valores de la igualdad, la libertad, la paz, la reforma gradual de la sociedad y la tolerancia. Centralmente lo que se requiere son ciudadanos dispuestos a participar. Ahora bien, los estudios de socialización política en los países desarrollados muestran que los niños deben recibir una atención preferencial.¹⁶

¹⁶ Tal hipótesis en los países desarrollados se sustenta (U.S.A., especialmente) en los siguientes resultados arrojados por algunas investigaciones:

1. La socialización política es una experiencia temprana y persistente

La socialización política, según Easton y Hess, en su sentido estricto (socialización política manifiesta), empieza ya con la edad de tres años. Ambos han señalado que el período crítico para la basic politicization es una década, a partir de la edad de tres años.

Aún no hay absoluta claridad acerca de cómo se construyen estos primeros lazos de identificación política. Pero estos lazos, que ya en la edad de siete años están arraigados, se refieren, sobre una base emocional, a la sociedad política. Con la edad de trece años estaría alcanzado un estado de desarrollo, sobre cuya base las actitudes de los años posteriores quedan relativamente estables.

Esta estabilidad, por cierto, sólo se refiere a las "actitudes básicas". Si hablamos de actitudes básicas, entonces entendemos los lazos sólidos respecto al sistema político, sus símbolos, sus instituciones más relevantes y sus representantes principales.

Desde esta perspectiva resulta notable el desinterés que ha demostrado la democracia latinoamericana con sus niños. Ello por que no los considera sujetos de derechos políticos por lo general hasta los dieciocho años, en circunstancias que sí los hace objeto de responsabilidades extracontractuales e incluso penales antes de esa edad. Asimismo, el niño, a menudo es un trabajador sometido a duras exigencias de rendimiento y productividad. Por otra parte, la democracia se despreocupa de la participación, enseñanzas y actitudes que experimenta el hombre y la mujer en las etapas precisas del desarrollo humano en la que se está formando al futuro ciudadano. Ciudadanos formados en los valores de la autocracia, difícilmente serán buenos demócratas y campañas de resocialización posteriores, en las escuelas o a través de medios de comunicación social, tenderán a no ser muy eficaces. Por ello es que impone el pensar en una verdadera **preciudadanía** que haga del niño sujeto de la democracia y objeto de las preocupaciones de la comunidad.

El desarrollo de un civismo latinoamericano, que dé sustento a democracias legítimas ante el pueblo y los grupos sociales relevantes y, por ende, consolidadas, requiere de una socialización política de los niños, manifiesta e implícita, que ponga el acento

Las investigaciones de Hess, Greenstein y de Torney coinciden que los lazos básicos respecto al sistema político se cristalizan ya muy tempranamente. Estos lazos son principalmente afectivos y no críticos.

Greenstein defiende la "persistencia del aprendizaje temprano".

Los elementos de actitud adquiridas por el aprendizaje político temprano actúan como "filtro" para el posterior aprendizaje político. Se adquiere criterios para la selección de informaciones y para las valoraciones.

2. Los límites del aprendizaje político formal

Algunos estudios empíricos señalan que probablemente las actitudes políticas y la participación política son más condicionadas por influencias extraescolares que por influencias escolares. Estos resultados pueden posiblemente ser utilizados para señalar los límites de la pretensión de la educación política en orden a proporcionar a los niños y los adolescentes, mediante la información y la argumentación racional, una actitud crítica respecto a las relaciones políticas existentes.

Las anteriores observaciones fueron elaboradas en el trabajo de Reinhard Friedmann, **La socialización política de los niños**, CED, Santiago de Chile, 1993. El autor consultó las siguientes investigaciones: **Children and Politics**, de Fred Greenstein, New Haven: Yale University Press, 1965; Robert Hess y Judy Torney, **The Development of Political Attitudes in Children**, Chicago: Aldine Publishing Co., 1967; David Easton y Jack Dennis, **Children in the Political System**, Nueva York: MacGraw-Hill Book Co., 1969; Richard Dawson, Kenneth Prewitt y Karen Dawson, **Political Socialization**, Boston: Little, Brown, 2a. ed., 1977; Kent Jennings y Richard Niemi, **The Political Character of Adolescence: The Influence of Families and Schools**, Princeton University Press, 1974 y **Generations and Politics: A Panel Study of Young Adults and Their Parents**, Princeton; Princeton University Press, 1981.

en la familia, en los grupos de pares, en los medios de comunicación social y en la escuela. Dicha socialización debiera preparar a los niños para la democracia y la participación en un contexto latinoamericano que debe responder a los siguientes desafíos:

- a) Fortalecer un Estado democrático de Derecho, todavía débil, lo que supone internalizar los ritos de la democracia en los niños, fundamentalmente el voto en el marco de elecciones libres;
- b) Promover el respeto de los derechos humanos primarios (civiles y políticos) y secundarios (económico, sociales y culturales);
- c) Desarrollar nuevas formas de participación, a nivel de la niñez;
- d) Fomentar la tolerancia y la concepción del pluralismo como un valor en sí mismo que debe promoverse, en un continente caracterizado por la heterogeneidad étnica, social, religiosa y geográfica; y
- e) Hacer de la igualdad esencial de la persona parte sustancial del credo democrático latinoamericano, no sólo en cuanto reconocer igual valor al voto de cada ciudadano, sino que también en su dimensión social puesto que la pobreza cuestiona cotidianamente el valor democrático.

Al final del Siglo XX, la Declaración de los Derechos del Niño es la apertura a una nueva civilización.

Los derechos del niño, derechos humanos de segunda generación, complementan los derechos humanos fundamentales.

Para una cabal comprensión de su contenido, es fundamental articular los derechos del niño con las estrategias y líneas de acción que derivan de su articulado (ver Cuadro 1). Estos derechos y plan de acción suponen deberes para los adultos y para los propios niños, según su etapa de desarrollo. Los deberes de los adultos consisten en ofrecer a través de la familia y el gobierno - el central y el de las subcolectividades territoriales - tutela completa en la primera edad del niño y acompañar la formación de la pre-ciudadanía hasta alcanzar el umbral mismo de la ciudadanía.

CORRESPONDENCIA

PLAN DE ACCIÓN

CONVENCIÓN SOBRE
LOS DERECHOS DEL NIÑO

PLAN DE ACCIÓN	ARTÍCULO
<p>1. REDUCCIÓN MORTALIDAD INFANTIL Y DE MENORES DE 5 AÑOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erradicación mundial de poliomielitis - Eliminación tétanos neonatal - Reducción muertes y casos de sarampión - Mantenimiento alta cobertura inmunización contra: difteria, tos ferina, tétanos, sarampión, poliomielitis, tuberculosis, tétanos mujeres en edad reproductiva - Reducción muertes e incidencia diarrea en menores de 5 años - Reducción muertes por infecciones respiratorias de menores de 5 años <p>2. REDUCCIÓN MORTALIDAD MATERNA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso a información y servicios para prevenir embarazos tempranos, seguidos, tardíos y numerosos - Acceso a atención prenatal en parto, en caso de alto riesgo o emergencia <p>3. REDUCCIÓN DESNUTRICIÓN GRAVE Y MODERADA DE MENORES DE 5 AÑOS</p> <ul style="list-style-type: none"> - Salud/Nutrición niñas, madres embarazadas y lactantes - Reducción desnutrición grave/moderada de menores de 5 años - Reducción bajo peso al nacer - Reducción anemia de mujeres - Eliminación virtual enfermedades por carencia de yodo - Eliminación virtual de carencia de vitamina A y efectos - Lactancia materna exclusiva por 4-6 meses y complementaria por 2 años - Institucionalización de la promoción y supervisión del crecimiento infantil - Difusión conocimientos/servicios para aumentar producción alimentos <p>4. ACCESO UNIVERSAL A AGUA POTABLE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso universal a agua potable 	<p>6 Derecho a la vida 6.2 Supervivencia, desarrollo 24 Salud 24.2a Reducción mortalidad infantil y niñez 24.2b Atención primaria en salud 24.2c Combate contra enfermedades 24.2f Atención en salud preventiva</p> <p>24.2f Orientación, educación y servicios de planificación familiar 24.2d Atención de salud materna</p> <p>24 Salud 24.2c Combate contra la desnutrición 24.2e Difusión ventajas lactancia materna</p> <p>24.2c Abastecimiento agua potable 27 Nivel de vida adecuado</p>
<p>5. ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso universal a servicios de saneamiento básico <p>6. ACCESO UNIVERSAL A EDUCACIÓN BÁSICA E INCREMENTO TERMINACIÓN EDUCACIÓN PRIMARIA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acceso universal enseñanza primaria y aceleración alfabetización de mujeres - Ampliación desarrollo primera infancia - Acceso universal educación básica: terminación educación primaria con reducción disparidades de género - Difusión conocimientos para mejorar calidad de vida 	<p>24.2e Difusión conocimientos saneamiento ambiental</p> <p>28 Educación 29 Desarrollo personal físico y mental 28.1a Educación primaria gratuita y obligatoria 28.1e Reducción deserción escolar 27 Nivel de vida adecuado 24.2e Difusión conocimientos para la vida</p>
<p>7. REDUCCIÓN ANALFABETISMO ADULTOS, ATENCIÓN ESPECIAL MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducción analfabetismo adultos <p>8. MAYOR PROTECCIÓN DE MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES (MCED)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección MCED y eliminación de causas originarias 	<p>28.3 Eliminación analfabetismo</p> <p>PROTECCIÓN CONTRA:</p> <p>19 Violencia, abuso, malos tratos 32 Explotación económica 33 Uso de estupefacientes 34 Explotación/abuso sexual 35 Secuestro, venta, trata 36 Otras formas de explotación 37 Tortura, pena de muerte, prisión perpetua y privación de libertad</p> <p>PROTECCIÓN ESPECIAL:</p> <p>20/21 Privado o separado de familia 22 Refugiado o en busca de asilo 23 Impedido 38 Víctima de la guerra 25 Examen regular si está internado 26 Segundac social 39 Rehabilitación víctimas de violencia o explotación 40 Tratamiento digno si ha infringido la ley</p>

La expresión **deberes del niño** es una forma de expresar las orientaciones que deben presidir su proceso de desarrollo a través de la participación. En rigor, en América Latina se abre un espectro muy amplio de tipos de civismo para orientar las diferentes modalidades de participación de los niños. Las fuentes de los civismos las hemos explicitado con anterioridad: la teoría democrática en su aplicación histórica en América Latina y los deberes correlativos que emanan de la Declaración de los Derechos Humanos y del Niño. No es la ocasión para intentar un listado de los tipos de civismo. Ellos apuntan desde la democracia mínima hasta la democracia social e incluyen el respeto por el medio ambiente.

CAPITULO II

LA NIÑEZ ANTE EL MUNICIPIO

INTRODUCCION

1. La modalidad centralista de preocupación por la niñez

Carece de sentido el fundamentar la misión de la Comuna en lo atingente con la niñez bajo la acusación de que el Estado centralista la tenía abandonada en razón de su lógica de funcionamiento. En rigor, siempre el Estado centralista latinoamericano comprendió que debía ejercer una función de tutela con la juventud y especialmente con la niñez. En las diferentes décadas del presente siglo, en casi todos los países, hubo estadistas e instituciones que asumían la defensa de la niñez con iniciativas en materia de educación, nutrición, protección civil, asistencia sanitaria u otras de carácter más general.

Con frecuencia el vector resultante de política pública del Estado centralizado, su **output** relativo a la niñez, adquiere un sesgo muy universalista y homogenizador en lo relativo a la cobertura de servicios en respuesta a sus necesidades. En efecto, para el Estado centralista, la niñez es prácticamente un agregado estadístico y, por tanto, las políticas y programas más particularistas y focalizados están fuera de su modalidad de procesar las necesidades y acciones sociales.

Este fenómeno se hacía muy visible en las grandes crisis económicas y sociales. El ILPES refiriéndose a la política juvenil de los años ochenta, la última crisis de características regionales, anotaba:¹⁷

¹⁷ Como es obvio, el Estado latinoamericano ha otorgado su atención a los problemas de la juventud con anterioridad a la actual crisis. Explícita o implícitamente, los diferentes gobiernos asumieron la función de tutela antes mencionada. Se exploraron diversas modalidades burocráticas para atender las necesidades juveniles. Históricamente, la tarea correspondía a los Ministerios de Educación. Más tarde, se las asignó a una agencia especial, que incluso

En breve, el conjunto de instituciones administrativas que componen el aparato gubernamental del Estado centralista tiene dificultades objetivas para cumplir su función de tutela de la niñez y para ligar una oferta de servicio adecuada a sus necesidades.

Desde la perspectiva de la sociedad, lo tradicional en la región fue el movimiento juvenil y adolescente, especialmente el de los estudiantes universitarios y secundarios, bajo la dirección de los primeros. Un autor "señala su carácter de actor político, cuya relevancia es reconocida por la sociedad, su capacidad para hablar en nombre de otros, postulándose de algún modo como un grupo o sector supra-clases. Además se constata que el período histórico en el cual adquiere relevancia tiene como fecha de inicio aproximadamente 1920, lo que coincide en una serie de países con la denominada crisis de la oligarquía y como fecha de término la primera mitad de la década del sesenta".

Y agrega en lo relativo a las orientaciones del movimiento juvenil "La unidad política de la Nación, cuya debilidad la crisis oligárquica ponía de manifiesto, era necesario alcanzarla a través de un activo consenso popular, lo que llevaba, por paradoja, a sobredimensionar el valor puramente ideológico de la noción de

alcanzó el rango de Ministerio ad-hoc en algunos países de la región. Hasta ahora, no se han evaluado las diferentes modalidades administrativas a través de las cuales se han intentado enfrentar los múltiples y cambiantes problemas de la juventud. Dicha evaluación es doblemente compleja. Por una parte, la política hacia la juventud, desde la perspectiva burocrática gubernamental, enfrenta los consabidos problemas de autoridad y coordinación entre las diferentes agencias administrativas encargadas de la política social, en sentido lato. En efecto, a diversos segmentos burocráticos les incumben cuestiones inherentes a la agenda juvenil. Baste señalar las dimensiones permanentes del fenómeno juvenil y las urgencias de atención derivada de la crisis para levantar un inventario de materias nunca exhaustivo: educación, trabajo, salud, promoción social, cultura, comunicación, infraestructura, etc. Por otra parte, las demandas de programas sociales por parte de la juventud implican un despliegue de reivindicaciones y necesidades sentidas o latentes de un rango considerablemente amplio. Paradójicamente, es la propia crisis la que jerarquiza las demandas, priorizando las necesidades de los jóvenes de los sectores marginales. Pero aún en períodos de crisis, las políticas de la juventud no pueden reducirse a pretender corregir los efectos perversos de los procesos de contracción o involución sociales. Los horizontes de tiempo intra-generacionales, la conformación de nuevas modalidades de socialización son tareas insoslayables. De este modo, son los gobiernos como una totalidad los que producen un vector resultante de política juvenil. ILPES, Planificación de las políticas sociales para la juventud en una época de crisis, Seminario sobre Planificación de las Políticas de Juventud en los países del Area Andina, Bogotá, Colombia, 23-25 de septiembre de 1985, p. 36.

pueblo. El concepto de pueblo adquiere, en esa perspectiva, casi un puro significado político, se identifica y se agota en el concepto de Nación y sólo vale referido a ella. Se encuentra aquí también un elemento de explicación de la sobrevaloración que adquirirá más tarde la noción de Estado, puesto que si el pueblo es el soporte de la Nación y está constituido por grupos diversos y con distintos intereses, el Estado es quien constituye en la práctica la unidad nacional".¹⁸

De este modo, el movimiento juvenil y adolescente en los momentos que llegó a constituirse como un actor su escenario fue el Estado Central. Obviamente, ante las necesidades en la niñez previas a la adolescencia la respuesta del Estado fueron políticas asistenciales de alcance nacional. Nótese que la dialéctica antes mencionada refuerza al Estado central.

2. La transición del centralismo hacia la descentralización

Se sostiene que existen tendencias universales que empujan hacia la descentralización. Se las llama megatendencias y, entre ellas, adquiere resonancia la nueva revolución científica y tecnológica. Ella afectaría la esfera de la producción, de la información y del transporte, lo que acarrearía una nueva geografía variable. Esta nueva geografía industrial adquiere algunas de las siguientes características: el reemplazo del modelo fordista, el fin del sindicalismo de grandes establecimientos, el reemplazo de los insumos de conocimientos por sobre los insumos tradicionales y la emergencia de estructuras industriales deslocalizadas, desconcentradas y, eventualmente, descentralizadas.

El impacto de las tendencias descentralizadoras de carácter político afecta diferencialmente las diversas regiones del mundo. Enfrentados al embate del nuevo ciclo democrático, la reformulación de las tareas estatales y a la demanda de participación de la nueva y diversificada sociedad civil, las transformaciones del Estado y la sociedad centralista asumen modalidades diversas.

En América Latina, la descentralización aparece, principalmente, como reforma democrática, como reforma del Estado y como reforma de la participación social territorial.

La anterior distinción analítica de una triple reforma tiene menos nitidez en el examen de cada caso nacional, en que se expresan variables históricas singulares. Con todo, las líneas comunes de reforma sobresalen frente a la diversidad de matices.

¹⁸ Enzo Faletto, *Notas acerca de la juventud como movimiento social en América Latina*, CEPAL, 10 de septiembre de 1985, pp. 2 y 7.

En los grandes países federales de la Región se podría afirmar que la tendencia principal apunta a reexaminar contemporáneamente el federalismo, a fin de que, en verdad, sea un modelo descentralizador. Brasil, en su Constitución de 1988 ha instituido un sistema ampliamente descentralizado que incluye la participación directa de la población, a través de la iniciativa popular y el **referendum**. En Venezuela, el examen del funcionamiento del Estado, el análisis del sistema democrático y el examen de la participación social ha generado una discusión nacional. Este proceso de revisión, ha significado otorgarle un nuevo valor al federalismo, a través de la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado de 1988, reformada en abril de 1989 y cuya primera elección se efectuó en diciembre de 1989. Asimismo, la nueva Ley Orgánica del Régimen Municipal significó la instalación de nuevos municipios, con funciones acrecentadas, en enero de 1990. En Argentina, el Acuerdo de Reafirmación Federal del 25 de mayo de 1990 estuvo destinado a corregir las deficiencias del federalismo nacional.

Entre los países unitarios, destacan las Reformas de Colombia, Perú, Chile y Bolivia. En Colombia, la Ley de Descentralización Fiscal (incremento en la participación de los municipios en la tributación nacional) y la Ley de Elección Popular de Alcaldes, ambas de 1986, han significado una importante modificación del régimen político. En Perú, la Constitución de 1979 consagró el estado regional o de regiones, una síntesis entre el régimen unitario y el federal. En Chile, la Reforma Constitucional de noviembre de 1991 y las Leyes Orgánicas Regional y Municipal y la anunciada Ley de Rentas Municipales, indican la iniciación de un profundo proceso de descentralización. En Bolivia, la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 ha significado también un proceso de descentralización, demandado por los movimientos regionales y los comicios cívicos. En la actualidad, el nuevo Gobierno prepara una nueva Ley para fortalecer el Municipio. Sin embargo, la Nación peruana ha detenido actualmente el proceso descentralizador, en razón de otras reformas evaluadas como prioritarias.

En todos los países de la región, con diferentes grados de avance, el tema de la descentralización comienza a inscribirse en la agenda política, incluso en los Estados de dimensiones territoriales reducidas. En Centroamérica, también se fortalece el Municipio, especialmente en Guatemala y El Salvador.

Las reformas no sólo afectan el orden político, como matriz de políticas públicas, sino a un conjunto significativo de las mismas. Las políticas sociales fueron históricamente centralizadas. En la actualidad, sin embargo, existen estímulos para descentralizar o desconcentrar los servicios sociales y así adecuar su oferta a las condiciones territoriales y acercarlos a la comunidad. En general, los planteamientos que subyacen bajo todas las fórmulas descentralizadoras y desconcentradoras de la política social tienen que ver con la eficacia y la eficiencia de las mismas, con la

intersectorialidad de la política social, con la participación de los afectados y con la equidad. De este modo, las autoridades descentralizadas y desconcentradas estarán en mejores condiciones de conocer la heterogeneidad local y tendrán competencia para decidir de forma equitativa, aplicando un tratamiento específico a realidades diversas.

El modo centralista de política social ha entrado en crisis por una constelación de factores: la necesidad de focalizar, esto es atender a las circunstancias y particularidades, la distancia entre las necesidades y los decisores encargados de solucionarlas disminuyen el sentido de oportunidad de los programas, el control burocrático se vuelve ineficaz, cuando no corrupto. Se agrega además una razón económica: la curva descendente de los costos unitarios - en teoría inherentes a las economías de escalas - son afectados por las deseconomías de aglomeración provocada por burocratización del tamaño de las instituciones y de sus redes de interconexión interna y de contacto con el entorno.

La niñez como sujeto de política pública en un modelo centralista presenta además un inconveniente suplementario: carece de poder. En otros términos no es un actor principal del juego de poder, ni en el régimen democrático centralizado ni en el régimen autoritario. Con razón un autor refiriéndose al tradicional juego de poder en América Latina ni siquiera la menciona.¹⁹

19 "A la interrogante clave de qué actores detentan poder en la sociedad se responderá, por ejemplo, que siempre la tienen en alguna medida la «tecnoburocracia» y la institución militar, los que alcanzan una preponderancia y visibilidad mucho mayor en el régimen autoritario. En tanto, a la inversa, es en un sistema democrático donde suelen pesar más los intelectuales críticos y las organizaciones de trabajadores, a la vez que los empresarios tienen una proporción importante de poder en ambas situaciones a menos que sean desplazados por el Estado productor y, por fin, el capital internacional se encuentra en una situación que varía con las circunstancias pero tiende en líneas generales a aumentar su cuota de poder en virtud de las características del desarrollo económico mundial. Las elecciones, el clientelismo abierto y la participación organizada, son recursos de poder principales en el sistema democrático. En el régimen autoritario, en cambio, tienen mayor gravitación los diferentes valores e intereses de quienes controlan o tienen mejor acceso a los centros principales de decisión e instrumentos de coerción. En este caso adquiere mayor peso la cooptación ejercida desde la cúspide, un clientelismo «cerrado» bidireccional y las influencias recíprocas de las autoridades gubernativas y los actores no excluidos más poderosos, las jerarquías formales militares y civiles, etc." (Edgardo Böeninger, *Procesos sociales, planificación y políticas públicas*, ILPES, junio, 1976, p. 33).

3. La niñez como actor social visible

La niñez emerge como actor en un cambio que recién se inicia y que modificará por completo el modo de gobernar y la manera de articular las sociedades civil y política con la administración gubernamental. El proceso aludido ha sido llamado la explosión de la diversidad contemporánea. En nuestra región, las orientaciones y los actores se han multiplicado en un proceso acumulativo de especialización y desagregación de objetivos. De un universo más o menos homogéneo se transita hacia otro cada vez más heterogéneo.

En América Latina, la explosión de diversidad obedece a transformaciones económicas, culturales, demográficas, políticas y sociales. En efecto, se ha modificado la estrategia de desarrollo económico en casi todos los países de la Región. La internacionalización de la economía obliga a exportar de manera competitiva. Asimismo, se expresan nuevas demandas sociales: la principal modificación social en curso alude a las reivindicaciones de género, esto es el combate contra las diversas modalidades de discriminación de la mujer. En la nueva cultura de la Región, la preocupación ecológica aparece en un lugar de importancia. La reciente **Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo**, señaló en lo relativo a las transformaciones demográficas:

"Entre los cambios demográficos más destacados de América Latina y el Caribe en los últimos 25 años se encuentra el pronunciado descenso de la fecundidad, de 6 a 3.5 hijos por mujer, lo que ha conducido a una tasa de crecimiento medio anual de 2% en la segunda mitad de la década de los ochenta".

"A estas tendencias, cabe agregar el fuerte proceso de urbanización y metropolización que ha llevado a la Región, predominantemente rural en 1950, a tener en la actualidad un 71% de habitantes en áreas urbanas, en gran medida debido a fuertes corrientes migratorias internas".

Y entre sus recomendaciones señala:

"Tomando en cuenta los cambios demográficos esperados en la mayoría de los países de la Región, entre los que se incluye un notorio aumento del número de ancianos, se recomienda adoptar políticas para incrementar la equidad en la distribución de recursos entre los diversos grupos de edad en los campos de la salud, la educación, la seguridad social, la participación y la integración en la sociedad".

"Considerando que en el corto y mediano plazo la población de América Latina y el Caribe continuará siendo relativamente joven, se insta a los gobiernos a fortalecer los esfuerzos destinados a la atención de la población infantil, así como de los grupos adolescentes".²⁰

La paradoja de que la niñez llegase a ser un actor social más visible y multifacético en una década en que su proporción relativa dentro de la población total es menor que en las décadas anteriores, radica en la Reforma del Estado en su dimensión descentralista. Asimismo, la relevancia de la niñez como sujeto insoslayable de política social deriva del reconocimiento, en la víspera del Siglo XXI, de los Derechos del Niño. Lo primero apunta a un cambio institucional, lo segundo al anuncio de una nueva cultura.

A. LA NIÑEZ ANTE LA COMUNA

1. Descentralización y Comuna

Dentro del proceso de descentralización, el nuevo papel del Municipio es muy decisivo. No hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal. Tampoco es posible un desarrollo regional que no esté asentado en una constelación de municipios, cuya mutua cohesión señale una verdadera mancomunidad.

Más en general, el desarrollo del territorio o el espacio de carácter democrático supone tres niveles al menos: el nacional, el intermedio (región, provincia, departamento) y el comunal. Sin un nivel intermedio, que en los países federales lo aseguran los diferentes estados o provincias de la Federación, es imposible articular adecuadamente, los sistemas nacionales de ciertas políticas públicas y muy especialmente, las sociales.

La descentralización supone grandes cambios para las regiones (provincias y departamentos) y comunas. El fin del centralismo conlleva para regiones y comunas asumir funciones, capacidades y competencias ya traspasadas o en proceso de traspaso.

De este modo, las exigencias de nuevas modalidades de gestión pasa a formar un tema relevante de la agenda de regiones y comunas. A su vez, las exigencias de modalidades más eficaces y eficientes

²⁰ CEPAL, Informe Final de la Conferencia Regional Latinoamericana y del Caribe sobre Población y Desarrollo, México, D.F., 29 de abril al 4 de mayo de 1993, pp. 31 y 34.

de gestión y, más en general, de racionalización de toda la producción de servicios comunales supone nuevas formas de adiestramiento y capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso comunal. Naturalmente, debe aumentarse la capacidad de gestión de los técnicos y administrativos de regiones y comunas, sin embargo, el aumento de la capacidad de gestión debe provocar también cambios de conducta y orientación de los ciudadanos, de los usuarios, de los dirigentes sociales y del personal político, regional y comunal.

En breve, la Reforma del Estado incluye a la Comuna. A veces se omiten las reformas regionales y comunales como parte de las reformas estatales, más por el uso discrecional del vocablo Estado que por una reflexión coherente sobre el tema. En rigor, la descentralización política en América Latina constituye una área prioritaria de la Reforma del Estado. Desde ya, se puede señalar la cobertura muy amplia del proceso que abarca casi todos los países de la Región, la actualidad del fenómeno durante los años noventa y la intensidad de los cambios ocurridos o en vísperas de acaecer.

2. La afinidad electiva entre la Comuna y la niñez

La Comuna es el foro, la instancia, el espacio y el escenario al que incumbe de modo relevante enfrentar los problemas de la niñez. Es el foro porque puede reunir a los jóvenes para discutir asuntos de interés actual con su intervención directa y en presencia de adultos. Es la instancia porque facilita la pronta ejecución de los programas en su beneficio. Es el escenario porque determina el conjunto de circunstancias del niño o de los niños en un momento preciso y es el espacio porque delimita el o los niños contenidos en una situación.

Así lo han comprendido los Alcaldes de varias Comunas a través del todo el mundo cuyo movimiento mundial iniciado esta década y que muestra grandes perspectivas de ampliación geográfica, profundización teórica y resultados concretos. En efecto, recientemente en Ciudad de México, en julio del presente año, se precisaron las razones de esta afinidad electiva entre Comuna y niñez. El Alcalde de Dakar, Sr. Mamadou Diop, insistió en la necesidad del "involucramiento voluntario de los Alcaldes" y de su posibilidad de "acción cotidiana" a favor de los niños en razón de "estar cerca de las comunidades locales". El ViceGobernador de Tokio, Sr. Teruko Kaanehira, insistió que "los programas concretos para el bienestar de los niños es apropiado que sean realizados por los gobiernos locales", señalando además que "con los cambios en el ambiente que rodea al niño, tales como la reducción en el número de niños en cada hogar, la nuclearización de la familia y el aumento

del número de mujeres que trabajan, se ha hecho muy importante la necesidad de que la sociedad entera apoye al esfuerzo para crear un ambiente que permita la sana crianza de los niños en sus hogares".

En su intervención, el Presidente del Comité Italiano de la UNICEF, al referirse a los programas de participación de la niñez, señaló: "Quisiera citar uno que me parece emblemático: el Alcalde de una gran ciudad italiana, precisamente el mes pasado, llevó a cabo un experimento que involucró de manera extremadamente concreta al mundo de la infancia. De acuerdo con todas las fuerzas políticas, organizó la elección de un Consejo Municipal «alternativo» entre jóvenes de 11 a 14 años de las escuelas locales. Los resultados fueron extraordinarios; el 98% de aquéllos con derecho a voto, votó ordenadamente por un Consejo Municipal «alternativo» que inmediatamente después nombró como Alcalde a una niña de 13 años. El Alcalde «alternativo» prestó el juramento correspondiente, con la garantía legal del Alcalde adulto y participa regularmente en todas las sesiones comunales y de la Junta Municipal, especialmente en aquéllas que conciernen a los problemas de la infancia local. Es un experimento que seguimos con mucho interés, también por la importancia que ha recibido en los medios de comunicación de todo el país".

El Alcalde de Harab de Zimbabwe, insistió en la necesidad de educación básica, especialmente en el Africa SudSahariana donde el 30% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela.

El Alcalde de Quito, Sr. Jamil Mahuad Wilt, mostró algunos de sus programas para preservar el medio ambiente de la niñez: "campañas de salud", "planta de tratamiento de agua", "programas de distribución de alimentos", "proyectos de generación de ingresos a nivel barrial (los cultivos hidropónicos y el reciclaje de la basura), sistemas de letrinización y capacitación de muchas cuidadoras de niños en juegos recreativos."²¹

Como se observa, los Alcaldes vinculan los programas de los jóvenes a las necesidades sentidas de la población y todas ellos asumen, de una manera natural y bajo diversas modalidades, la función de tutela sobre la niñez.

21 Actos del II Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños, México, D.F., 5, julio de 1993.

B. LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA

1. La participación en el Municipio democrático

Es obvio que la idea de un Gobierno comunal implica alguna modalidad de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias históricas más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. No corresponde a este documento analizar la historia iberoamericana de la participación comunal y sus avatares que describen, en diferentes épocas, avances y retrocesos en las concepciones prevalecientes de participación.

La centralización suele acompañarse de modalidades de desconcentración, como técnica para transferir recursos del Gobierno Central a una agencia local jerárquicamente subordinada a la instancia superior y con un margen muy limitado de iniciativa. En definitiva, se trata de un servicio público de nivel local. Naturalmente, en su esfera propia de provisión de bienes y servicios, tal agencia comunal puede contar con el apoyo o la acquiescencia de la población o aún puede suscitar modalidades limitadas de activación social entre los usuarios de los servicios públicos. Con todo, ningún servicio municipal, por más apoyo que reciba de sus usuarios, puede definirse como un verdadero Gobierno Comunal.

Lo que determina al Gobierno Comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real atiende al origen de su mandato por elección popular. Ni el contenido restringido en la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior menoscaban su carácter de Gobierno Comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de Gobierno Comunal, la participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral aunque, obviamente, todos aquellos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático.

En breve, deben distinguirse claramente servicios y gobiernos comunales y la clave para separarlos radica en la participación ciudadana.

2. El contexto para la participación de la niñez: una nueva estructura de oportunidades

La participación de la niñez se facilita y fortalece si el contexto donde ella se inscribe es democrático. En casos límites, podría haber experiencias de participación democrática de la niñez, en contextos no democráticos (autoritarios y totalitarios). Aquélla es la regla, ésta la excepción.

Se mencionarán a continuación ciertas modalidades. Algunas de ellas están en ejecución, en algunos países, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas. Obviamente, la mención que se hará a continuación no pretende ser una nómina taxativa de cambios en la estructura de oportunidades. Son materias en que caben opiniones plurales de manera legítima y natural. Es la esfera de la opinión razonada. Ellas incluyen reformas de consolidación democrática y reformas de promoción al desarrollo.

a) La necesidad de múltiples tipos de Municipios

La centralización implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal. Por lo general, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que debe cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares.

En relación con las oportunidades de participación, el tipo único de Municipio es un gran obstáculo institucional. Difícilmente, esta institución-tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está históricamente en contextos sociales tan diversos. Son obvias las diferencias entre las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos; entre éstos existen los metropolitanos y otros subtipos. Caben similares diferencias entre los rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de Municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente, cada sistema nacional requerirá una tipología **ad-hoc**. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías debe ser la necesidad de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas públicas que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

b) La elección del Alcalde por elección popular

El supuesto de esta innovación es plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podría conocer las diferentes opciones ante las cuales debe definirse en la elección popular. Asimismo, se supone que la

figura de un Presidente a nivel comunal está socializada en países con regímenes políticos con marcado predominio presidencialista.

c) La introducción de la consulta obligatoria

Se trata que la propia comunidad efectúe la evaluación de proyectos de inversión, optando entre dos o más presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos. En rigor, la consulta vinculante puede ser un mecanismo apto para resolver diversas controversias de significación local.

d) La institucionalización de canales de participación para las diferentes decisiones comunales

La teoría y las experiencias latinoamericanas permiten un despliegue de instituciones participativas para las diferentes decisiones comunales. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante o meramente consultiva. A su vez, las instituciones pueden ser de carácter exclusivamente territorial o corporativo y una combinación mixta de origen territorial y corporativo: las Juntas de Vecinos o Pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, los gremios y las asociaciones empresariales, las típicamente corporativas. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas, etc. surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en la decisión comunal referida a materias ligadas a sus campos de actividad específicos.

e) La ejecución de programas sociales

En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso decisional. Sin embargo, se menciona la ejecución por separado porque ella puede implicar el traspaso de recursos a las propias organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y los subsidios suelen ser un suplemento a los recursos propios de las organizaciones y éstos pueden consistir en trabajo, ahorro o equipos de producción.

f) La administración de servicios comunales

La prestación continua de servicios comunales puede ser encargada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Ello ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas a poblaciones-objetivo muy específicas: grupos de niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También pueden otorgarse la administración a ciertos bienes y equipos comunales a organizaciones sociales de asociación voluntaria. Es el caso de administración de construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc. También es una fórmula válida para la gestión de áreas verdes por grupos contiguos de vecinos.

g) La promoción de microempresas productivas

En la promoción de microempresas de producción de bienes y servicios, los objetivos económicos y sociales perseguidos (satisfacción de necesidades y especialmente la creación de nuevos empleos) exigen para su prosecución una exigencia de eficacia y de eficiencia en el proceso productivo.

C. LA PARTICIPACION DE LA NIÑEZ

Por las características antes mencionadas la participación de la niñez asume modalidades **sui generis** y no puede ser incluida en la tipología anterior. Enunciaremos algunas de sus características principales:

1. Orientación: un tipo de civismo

Debe existir una orientación cultural hacia algún tipo de civismo, tema referido en el Capítulo I.

2. Su carácter intersectorial

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formulación de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Desde la perspectiva operativa de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones o la relación entre ministerios, por ejemplo, sino la dimensión vertical, especialmente en lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local. En efecto, en el nivel operativo se produce una acción intersectorial **de facto**, obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero, fundamentalmente, porque la realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales. No existe otra vía para afrontar tales problemas que a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran coordinación institucional sino integración práctica de conceptos y recursos. Ello puede lograrse, sobre todo, mediante un gran poder de adaptación de las autoridades y funcionarios regionales o locales, que busquen armonizar las restricciones de sus facultades con la amplitud de los problemas necesarios de afrontar. Si al factor institucional se agrega la dimensión participativa se observa que el problema no sólo consiste en una adaptación institucional, sino en poseer una capacidad integradora de la comunidad para procesar sus demandas.

Los problemas prácticos que presenta el desafío de la intersectorialidad son variados y de gran dimensión. Sin embargo, los principales obstáculos residen en conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales presentes en cada problema-objeto de las políticas y en la especialización del personal responsable, tanto de la decisión como de la implementación. Asimismo, existe una identificación entre sector social y **ethos** corporativo profesional, según la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios. Aun cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planificadores han ampliado el espectro disciplinario en ministerios o agencias y admitido la necesidad de enfoques y de colaboración interdisciplinaria.

Por definición, los programas de participación de la niñez son intersectoriales. Es el niño como actor el que define lo sustantivo de la acción programada. Por tanto, no es una acción única y exclusivamente de salud, educación, nutrición, recreación, habitat, urbanismo, etc. Es siempre una acción que incluye dimensiones múltiples tanto desde la perspectiva sectorial de la Administración como la inherente a las disciplinas académicas.

Obviamente, la intersectorialidad supone, según la etapa de la niñez a la cual el programa está dedicado, una disciplina principal que articula las otras dimensiones previstas en la acción.

3. Su selectividad cualitativa

En el espacio de una Comuna, el análisis y la estadística social pueden ser muy pormenorizados. Así, las proposiciones generales de una estrategia social están sometidas siempre a la exigencia de adaptación a los problemas sociales singulares. Los niños, las familias y los diferentes grupos sociales, pasan a ser los usuarios de la política social, pero no ya niños o familias promedios y grupos para análisis de cortes estadísticos sino sujetos con todas sus características que lo sitúan en lo concreto y singular.

En suma, la Comuna es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de cabal adecuación a las múltiples y cambiantes necesidades de los grupos. En rigor, en América Latina es el barrio la unidad más apta para constituir espacios para la participación de la niñez en sus diferentes etapas y procesos. En efecto, el barrio delimita el conjunto de familias, de escuelas y de pares que serán el contexto de la socialización política del niño. Lo anterior es deliberadamente abstracto porque las

posibilidades histórico-concretas de diferentes barrios en nuestra Región es altísimo. Las variables para construir las tipologías son bien obvias: situación económica, social, medioambiental, etc. Por cierto que la noción de barrio alude a ciudades de cierta extensión, en las pequeñas ciudades y villorrios, hay prácticamente, como es obvio, un barrio único.

4. La tutela o protección

Como ya se ha dicho, la niñez estadística (0 a 18 años) representa un conjunto de etapas de desarrollo genético y psicosocial. En rigor, el hombre no nace libre sino complementamente dependiente de sus padres, de su familia o de quiénes ejerzan la función de tutela o protección. Es un proceso paulatino de desarrollo. Sin embargo, no es un **continuum** unidimensional sino cada etapa está marcada por factores de carácter biológico, afectivo, cognocitivo o social. Hay que insistir, entonces, en la necesidad de asesoramiento técnico en la elaboración de programas participativos para la niñez para evitar errores y aberraciones que puedan ser graves.

5. El carácter lúdico de la participación

Otra característica inherente a la participación de la niñez es su carácter lúdico. El juego es el modo de aprendizaje de los valores del civismo democrático y, por tanto, supone diversos montajes según las etapas del proceso de desarrollo de la niñez. Sólo en la etapa final, ya en la víspera de la ciudadanía, los juegos adquieren un carácter mimético con los mecanismos e instituciones democráticas. Los conceptos anteriores pudieran aparecer demasiado distantes de las realidades de la niñez que vive en la pobreza, la cual debe asumir tareas productivas desde muy temprana edad. En estos casos, si en verdad son inevitables, deben estipularse modalidades de trabajo que fomenten los diferentes valores del civismo: cooperación, trabajo solidario, etc. sin perjuicio de ejercer la función de tutela para evitar daños psicológicos o biológicos irreparables para los niños.

6. El carácter auténtico de la participación

El hecho de que la participación se aprenda como un juego no significa que carezca de autenticidad. Hart ha elaborado una escala de participación de la niñez para distinguir la auténtica de la manipulada. El ha traspasado el concepto de escala de participación de los adultos a las diferentes etapas de la niñez. Así, distingue 8 escalones. Los tres primeros son falsos: manipulación, decoración y pseudoparticipación (**tokenism**) y 5

escalones verdaderos encargada pero informada, consultada e informada, iniciada por adultos y decisiones compartidas con niños, iniciada por niños, iniciada y dirigida por niños, iniciada por niños con decisiones compartidas con adultos. (Ver Cuadro 2.)

D. EL CONTEXTO DE PLANIFICACION O DE COORDINACION DE POLITICAS PARA LA NIÑEZ

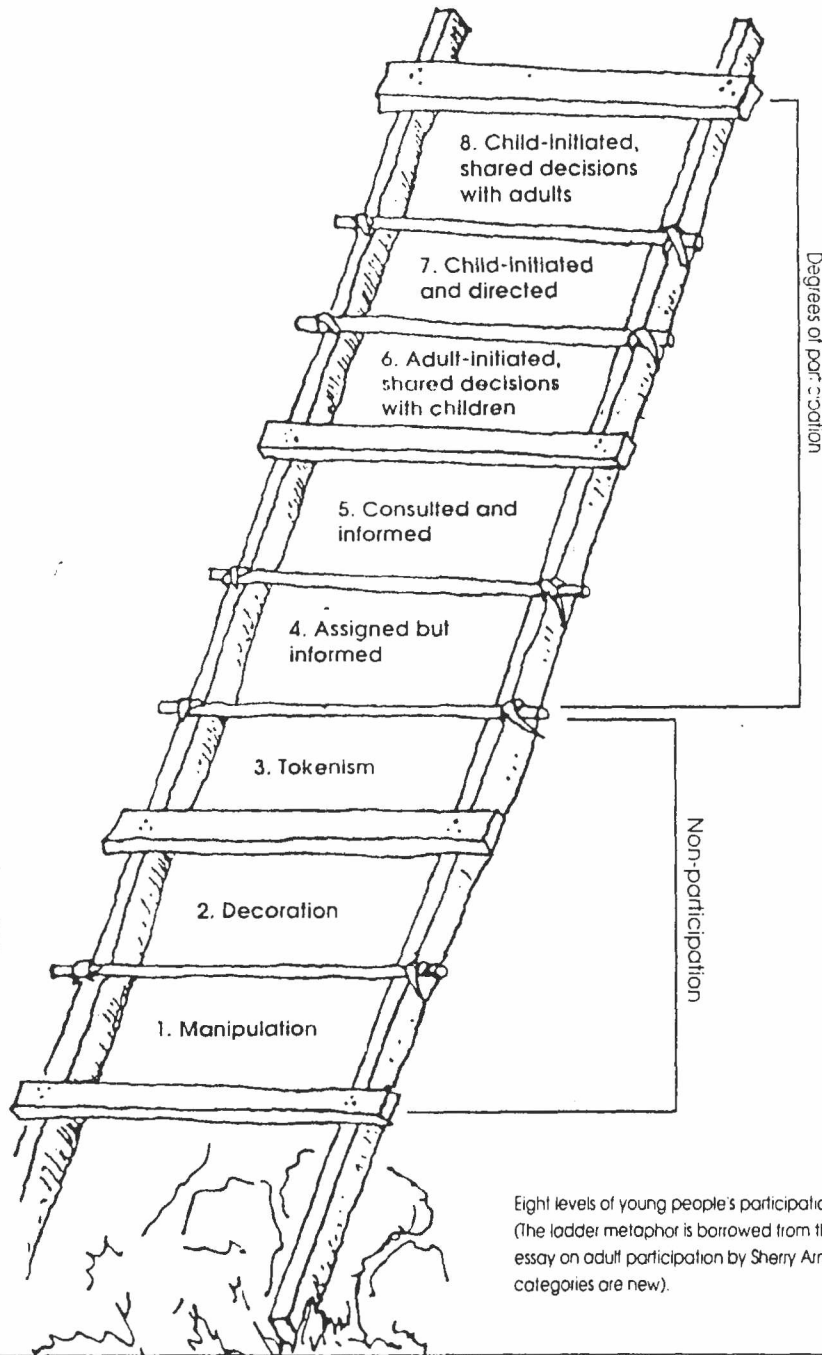
Como es obvio, la planificación centralizada es inoponible a las necesidades de la niñez. Tampoco es eficaz la planificación tradicional o normativa.

Las políticas comunales relativas a la niñez se pueden solamente integrar dentro de una concepción descentralizada de la propia planificación. Esto es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas y acciones comunitarias y recursos privados, regionales y locales para un objetivo político y social común.

Lo que distingue a la planificación local descentralizada puede sintetizarse así:

- a) Este tipo de planificación es la única posible para integrar los procesos sociales que articulen el sector público (Gobierno), sector privado (empresas, empresarios y operadores económicos y financieros) y, sector social (bases y organización social).
- b) Ella implica la concurrencia de la mayor pluralidad de actores e integrando a las áreas urbanas, rururbanas y rurales con las ofertas de servicios de los niveles verticales de tipo sectorial de la Administración, en una nueva síntesis de desarrollo y acción.
- c) El Municipio es la institución promotora de la demanda local y el eje articulador con las ofertas nacionales y regionales lo que se traduce en planificación, presupuestación y gestión local participativas.
- d) En este proceso, las orientaciones generales que vienen de los centros (políticas y planes nacionales y regionales) se articulan y coordinan con las particularidades locales (provinciales y/o municipales), provocando la síntesis en el Plan de Desarrollo Comunal y/o Provincial. De este modo, el supuesto es una coordinación real, flexible y operativa con las instancias superiores.

The Ladder of Participation



Fuente: Hart. op.cit., p. 9.

- e) La planificación local descentralizada es un proceso político que articula en el espacio comunal las competencias, atribuciones, funciones y recursos de los niveles superiores.
- f) En el cálculo y reflexión que precede a la acción, las fuerzas sociales y políticas diseñan un proyecto político que votado mayoritariamente en elecciones democráticas se transforma en programa de gobierno. Pueden existir consensos totales y parciales previos a la elaboración del proyecto comunal y su desarrollo debe estimular la persuasión y a la construcción de nuevos consensos dinámicos.

La relación planificación local descentralizada-presupuesto descentralizado debiera constituirse en el corto y mediano plazo en una interesante área de capacitación activa de los recursos humanos municipales. Si la planificación es la estimación de lo que en el futuro vamos a realizar en función del proyecto político implícito y explícito, el presupuesto nos señala los ingresos, inversiones y gastos de los recursos posibles para ejecutar lo programado. Se trata de que el presupuesto sea un instrumento político, de planificación y de administración. Tal cual se sostiene por diversos autores, para aumentar la eficacia del presupuesto se han desarrollado técnicas como las de presupuesto por programa, presupuesto base cero, el PPBS (planning programming budgetaring system) y la de "rationalization de choix budgétaires" que incorporan el cumplimiento de los objetivos y la economía de costos posibles.

En este proceso, tanto la planificación, el presupuesto como la participación de la comunidad se van retroalimentando y actuando sobre el nivel central para mejorar la gestión general del Gobierno. De aquí que la descentralización de políticas, planes, programas, proyectos y presupuestos no atentan contra la necesaria unidad del todo nacional sino que, por el contrario, reivindican una democrática división del trabajo y una real participación de la base social y territorial en el ejercicio del Gobierno y del poder.

ALCANCES FINALES

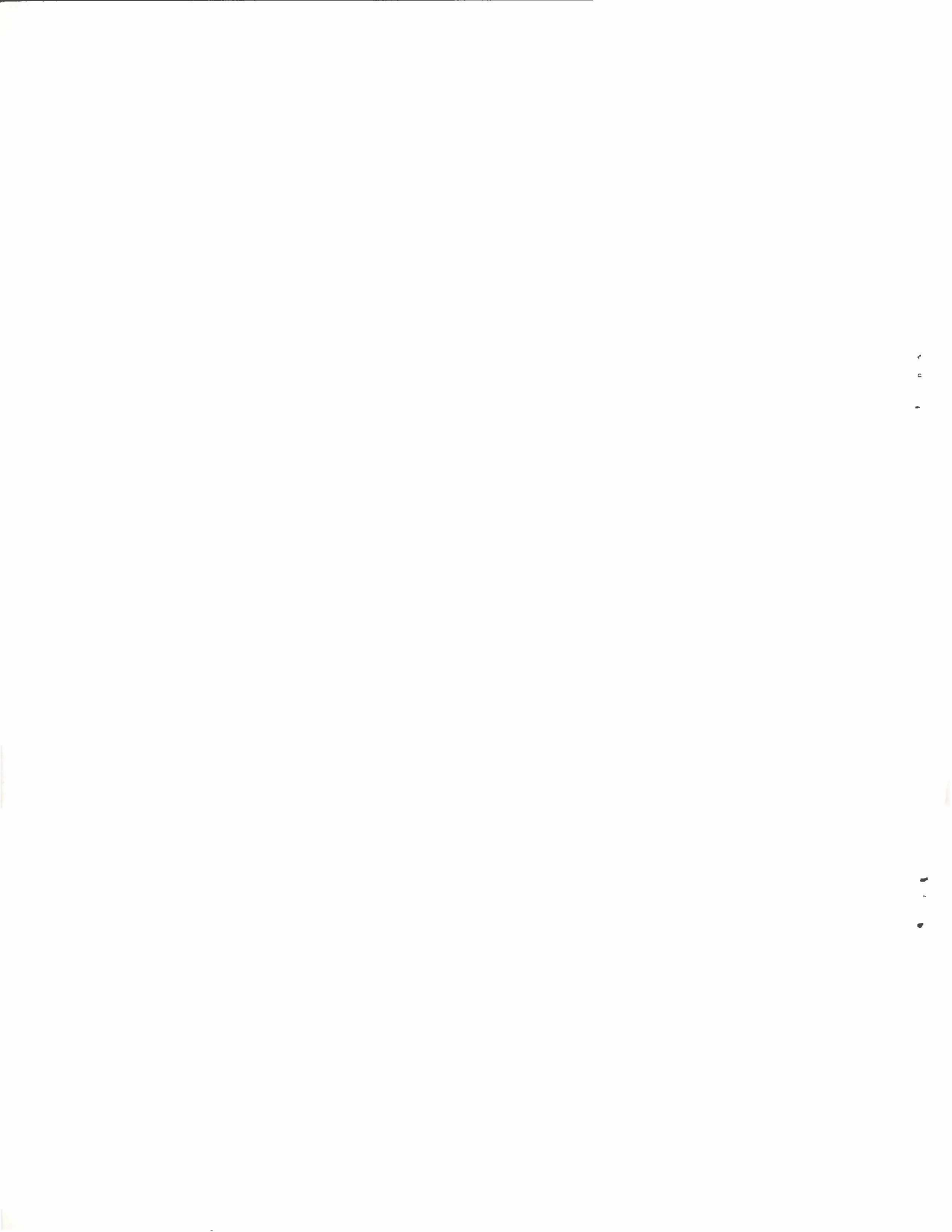
En su presentación ante el **II Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños**, Marta Maurás dijo refiriéndose a los programas de la niñez: "... tenemos la certeza que estos Programas sólo lograrán su concreción cuando sean desagregados a nivel de regiones, estados, provincias, departamentos, municipios dentro de cada país. Porque la cercanía del municipio a la vida de los propios beneficiarios y actores sociales, permitirá adecuar los Planes Nacionales de Acción a las necesidades, aspiraciones y recursos locales. Los Planes Nacionales de Acción Municipales contribuirán a potenciar la acción participativa de la sociedad civil y su articulación con el Estado, creando espacios y otorgando responsabilidades en la planificación, ejecución y financiamiento a las organizaciones no gubernamentales de base. En la medida en que también logren vertebrar acciones intersectoriales, le otorgarán mayor alcance y eficacia a todos los programas de desarrollo en el municipio.

La participación de la gente sin embargo es indispensable sin el efectivo fortalecimiento del propio gobierno municipal. Esta es una necesidad del proceso de reforma del Estado y descentralización en que están lanzados la mayoría de nuestros países. ¿Qué se necesita para ello? Numerosas experiencias de descentralización y de promoción de la participación en distintas regiones del mundo señalan algunas áreas estratégicas.²²

Con respecto a las políticas de la niñez en las comunas cabe agregar que se requiere conocer las distintas experiencias nacionales. Esta investigación puede ser tradicional o investigación de acción participativa. Esta última se caracteriza por el involucramiento del investigador en el análisis, el problema y sus causas y las acciones destinadas a enfrentarlos.

La comuna como espacio delimitado puede aún ser objeto de divisiones útiles. Ya nos hemos referido al barrio, como un espacio delimitado, donde los niños se socializan a través de una o varias escuelas, los grupos de amigos y las familias del lugar, generalmente socializados también por los mismos mensajes de los medios de comunicación. Surgen así diferentes barrios, con historias, estilos y proyectos diferentes que permiten conocer de una manera enriquecida la participación de la niñez.

22 Marta Maurás, Directora Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, **II Coloquio Internacional de Alcaldes Defensores de los Niños**, México, D.F., 5 de julio de 1993, p. 2.



1.0.0

1.0.0

