



Representación política del niño Una mirada al ámbito subnacional

Ingrit Gutierrez Vega

Tutores

Dr. Alejandro Acosta Ayerbe

Dr. Carlos Valerio Echavarría

Dra. Sara Victoria Alvarado Salgado



Representación política de los niños y las niñas
Una mirada al ámbito subnacional

Ingrit Gutiérrez Vega

Tutores

Dr. Alejandro Acosta Ayerbe

Dr. Carlos Valerio Echavarría Grajales

Dra. Sara Victoria Alvarado Salgado

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de
Doctora en Ciencias Sociales. Niñez y Juventud

Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud
Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud
Universidad de Manizales – CINDE

Entidades cooperantes:

Universidad Autónoma de Manizales, Universidad de Caldas, Universidad de
Antioquia, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Central, Universidad
Nacional de Colombia

Manizales

2017

Nota de Aceptación

Presidente del jurado

Jurado

Jurado

Manizales, julio de 2017

Dedicatoria

A Carlos, mi socio de vida; a mis hijos María Fernanda y Carlos Eduardo; a mi madre Blanca Lilia, quienes mantienen incólume su apoyo y amor.

Agradecimientos

A mis tutores por la generosidad con sus conocimientos.

Tabla de contenido

Introducción	27
Planteamiento del problema y justificación	32
<i>Por qué la representación política en el plano regional</i>	41
Preguntas y objetivos que guían la investigación	46
<i>Objetivo General</i>	46
<i>Objetivos Específicos</i>	46
1 Referentes investigativos y teóricos	47
1.1 Representación política, rutas investigativas	47
1.2 Referentes teóricos para reflexionar sobre la representación política de los niños y las niñas	53
1.2.1 <i>Concepto de niñez: de la incapacidad a la titularidad de derechos</i>	56
1.2.2 <i>Del interés en el niño al interés del niño y la niña, enfoque de acción pública</i> 73	
1.3 El enfoque de derechos y libertades	80
1.4 Ubicación de la niñez en el tránsito de la participación directa a la representación política	85
1.4.1 <i>En la participación directa, quiénes participan</i>	85
1.4.2 <i>La democracia representativa: a quién se representa</i>	88
1.5 La representación política en Colombia	95
1.6 La democracia representativa y participativa en Colombia	98
1.6.1 <i>Posibles alternativas frente a la crisis de la representación política</i>	101
1.7 Concepto de representación política que requieren el niño y la niña	102
1.8 La infancia y su capacidad de interpelar el mundo adulto	112
2 Consideraciones metodológicas	125
2.1 Diseño de investigación	125
2.2 La elección hermenéutica	127
2.3 Las herramientas	129
2.3.1 <i>Preanálisis</i>	130
2.3.2 <i>Codificación</i>	132
2.3.3 <i>Definición de las categorías</i>	134
2.3.4 <i>Criterios de clasificación y categorización</i>	136
2.4 Presentación del caso de estudio	138
3 Resultados de la investigación	141
3.1 El niño como menor	143
3.1.1 <i>Sujeto de riesgo</i>	144

3.1.2	<i>Indiferenciado de otros actores</i>	146
3.1.3	<i>Sin poder de decisión</i>	149
3.1.4	<i>Sin capacidad para la titularidad de derechos</i>	153
3.2	El niño como sujeto de derechos.....	154
3.2.1	<i>Con Iguales derechos que los adultos</i>	155
3.2.2	<i>Con capacidad para participar</i>	156
3.2.3	<i>Con identidad como niño</i>	157
3.3	Enfoque tutelar	159
3.3.1	<i>Representación por el adulto</i>	160
3.3.2	<i>Prepararlo para el futuro</i>	163
3.3.3	<i>Primacía del interés adulto</i>	166
3.3.4	<i>Protección del sujeto</i>	167
3.3.5	<i>Demandas ajenas al niño</i>	169
3.3.6	<i>Acciones ponderables</i>	171
3.4	Enfoque de la protección al niño: de derechos.....	172
3.4.1	<i>Impacto actual y futuro de las acciones</i>	173
3.4.2	<i>Desarrollar capacidades</i>	174
3.4.3	<i>Armonizar la atención de los derechos</i>	176
3.4.4	<i>Proteger los derechos</i>	179
4	Reflexiones finales, a manera de conclusiones.....	181
4.1	Coexistencia de los conceptos “menor” y “sujeto de derechos”	182
4.2	Las carencias y las aptitudes, referentes para interpelar el mundo adulto por el niño....	190
4.3	Las carencias	191
4.4	Las potencialidades	194
4.5	Enfoques en las decisiones de los diputados.....	196
4.6	La escuela como formadora política	207
	Trabajos citados.....	209
	Anexos.....	222
	Anexo 1. Formato de entrevista a diputados del Departamento del Meta.....	223
	Anexo 2. Ordenanzas de la Asamblea departamental del Meta expedidas en el período 2006-2015	224

Lista de tablas

Tabla 1. Ordenanzas sometidas al análisis de contenido	131
Tabla 2. Ejemplo de codificación	134
Tabla 3. Matriz de primeras interpretaciones	135
Tabla 4. Categorías, subcategorías y tendencias.....	136
Tabla 5. Diputados Período 2005-2015 (último periodo de tres años).....	139
Tabla 6. Encuadre de la investigación	141
Tabla 7. Concepto de niño: Menor y sujeto de derechos.....	142
Tabla 8. Enfoque de las decisiones del representante: Tutelar –de derechos	142
Tabla 9. Operacionalización Concepto de niño: Menor	143
Tabla 10. Operacionalización Concepto de niño: Sujeto de derechos.....	155
Tabla 11. Operacionalización enfoque de la protección al niño: Tutelar	160
Tabla 12. Operacionalización enfoque de la protección al niño: de derechos.....	172

Lista de gráficas

Gráfica 1. Pasos del análisis de contenido	138
--	-----

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, NIÑEZ Y JUVENTUD

MAESTRÍA EN EDUCACIÓN Y DESARROLLO HUMANO
CINDE-UNIVERSIDAD DE MANIZALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO EDUCATIVO Y SOCIAL
CINDE – UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

**PROCESO DE SISTEMATIZACIÓN DEL CONOCIMIENTO PRODUCIDO EN LAS
LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.**

(FICHA DE PROCESAMIENTO DE LAS INVESTIGACIONES)

1. Datos de Identificación de la ficha

Fecha de Elaboración: Julio 4 de 2018	Responsable de Elaboración	Tipo de documento
	Nombre: Ingrit Gutiérrez Vega	Tesis de maestría ()
		Tesis de doctorado (X)
		Informe de investigación ()
Relación con el documento : Autor del documento (X) Sistematizador () Estudiante de doctorado () Estudiante de maestría ()	Artículo ()	
Otro: Cual:	Otros () Cual: _____	

2. Datos de identificación de la investigación

Grupo (os) Línea (as) de investigación donde fue desarrollada la investigación	Grupo(s)	Líneas(as)
	Perspectivas Políticas, Éticas y Morales de la Niñez y la Juventud	Socialización Política y Construcción de Subjetividades
		Desarrollo Psicosocial
		Construcción de las Paces
		Infancias, Juventudes y Ejercicio de la Ciudadanía
		Políticas Públicas y Programas en Niñez y Juventud
	Educación y Pedagogía: Imaginario,	Educación y Pedagogía
		Praxis Cognitivo-Emotiva en Contextos Educativos y Sociales

	Saberes e Intersubjetividades	Infancias y Familias en la Cultura Ambientes Educativos Desarrollo Humano Gestión Educativa
	Jóvenes, Culturas y Poderes	Jóvenes, Culturas y Poderes
	Otro grupo Cual:	
	Otra línea cual Cual:	
Título	Representación política de los niños y las niñas. Una mirada al ámbito subnacional	
Autor/es/as	Ingrit Gutiérrez Vega	
Tutor-a co-tutora	Alejandro Acosta, Carlos Valerio Echavarría, Sara Victoria Alvarado.	
Año de finalización de la investigación	2018	
Año de publicación	2018	
3. Información general de la investigación		
Temas abordados	Representación política, infancia, derechos	
Palabras clave	Derechos del niño; participación; exclusión; concepciones de infancia participación infantil; políticas de infancia.	
Preguntas que guían el proceso de la investigación	¿Qué concepto de niñez tienen los diputados? ¿Desde dónde interpelan el niño y la niña y sus intereses a los diputados? y ¿Qué enfoque tienen las decisiones de los representantes?	
Fines de la investigación	Identificar y comprender la representación política del niño y la niña en el legislativo del departamento del Meta, a partir de las ordenanzas expedidas entre 2006 y 2015. Describir las concepciones de niñez que se posicionan en la legislación del departamento del Meta, entre 2006 y 2015.	

	<p>Especificar las condiciones o características de la niñez que interpelan a los diputados para la toma de decisiones en el período investigado.</p> <p>Analizar el enfoque de las deliberaciones y decisiones que toman los diputados frente a la niñez del departamento del Meta.</p>
--	--

4. Identificación y definición de categorías
(máximo 500 palabras por cada categoría) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página

Imperfecto: El niño es concebido como imperfecto, caracterizado por la falta de razón y de libertad. Respecto a lo primera, la razón, para Locke (1990) es la ley que gobierna al hombre y precisa “en un niño recién nacido bien pocas señales de un alma habituada a pensar, y menos aún encontrará muestras de raciocinio” (Locke, 1986, p. 95). (p.57)

Así para Korczak (1993) se instala la idea de que el niño y la niña no saben nada, no adivina y ni presiente nada, no comprende el mundo de los mayores ni tiene la capacidad para juzgarlo o para distinguir lo importante de lo que no lo es y no tiene idea de sus responsabilidades futuras (p.40) En consecuencia el niño es considerado como una persona incapaz, necesitada de protección, como sostiene Alzate (2003) y así la postergación, la inferioridad y la exclusión serán consustanciales a la condición infantil (Cussianovich, 2005). (p. 60).

Incapaz de uso de razón: por estar dominados por la parte irracional del alma, que lo aleja de la virtud (Platón, (327a-1999). La razón en Aristóteles (1998) tiene relación directa con la mayor o menor potencialidad del uso de la razón. Por eso el padre es por naturaleza el gobernante, y el niño o la niña, por no tenerla desarrollada, está sometido a la voluntad y dominio del padre.

En esta forma, se observa que estaban destinados a desenvolverse en la esfera privada, por tanto, los intereses de los niños y las niñas eran asunto privado y quedaban fuera de las regulaciones de las cuestiones públicas; condición que se extiende hasta el siglo XVIII. (p.62)

Incapaz y necesitado de cuidado: concepción que se consolida desde planteamiento como los de Locke, (1990) de que los seres humanos se hallan por naturaleza en un estado de perfecta libertad e igualdad, en el que cada quien dispone y ordena acciones, sin dependencia de la voluntad de otra persona, tan solo dentro de los límites de la ley de la naturaleza. Sin embargo, aclara que si bien se nace libre y racional, esas facultades solo se desarrollan con la edad (Locke, 1990). (p.63).

En consecuencia se debe permanecer bajo el gobierno provisional del padre y de la madre. Para Kant (1989), los niños y las niñas no la tienen desarrollada la razón y, en consecuencia, los padres ejercen su derecho de tutela hasta que puedan usar su entendimiento (p. 103). La libertad la define como “la independencia con respecto al arbitrio de otro” (Kant, 1989, p. 48), por tanto el niño o la niña está sometido al arbitrio de terceros porque no reconoce los límites de sus acciones frente a la libertad de los otros.

En este sentido, los niños y las niñas no se asumen como centro de las decisiones y las acciones que se configuran desde el mundo adulto, lo son sus cuidadores, sus padres y sus educadores para que sean ellos los encargados de hacerles llegar los beneficios

Sujeto de derechos: en los años sesenta y setenta en Estados Unidos, se consolida el “enfoque

de derechos y libertades” con la construcción de un nuevo concepto de niñez, que tuvo origen, según algunos autores, en los planteamientos de Rousseau (1995), quien sostiene que el niño tiene una perfección que le es propia (por tanto, no hay primacía del adulto sobre el niño) y, aunque tiene deficiencias, también tiene capacidades, estas últimas son las que le llevan a la perfección en cada etapa de la vida. Este y otro planteamiento como la libertad e igualdad proponen un cambio, “sustituir la protección de los niños por la de sus derechos” (Campoy 2006, p. 900) (p.69)

En el enfoque de derechos y libertades, Campoy (2006) pone como punto central los derechos y no a los niños y las niñas, puesto que, cuando el eje de discusión está en los segundos, existe una privación de su libertad y del despliegue de sus capacidades naturales, porque se les concibe como incapaces y dependientes, impidiéndoles el desarrollo como sujetos con cualidades y capacidades propias, para continuar prisioneros del adulto y sus acciones protectoras, que lo único que hacen es alejarlo de los espacios y dinámicas socializadoras. Por tanto, cuando en el enfoque de derechos y libertades, la reflexión se centra en los derechos, se hace un reconocimiento del niño y de la niña como capaces y responsables, y así responde con comportamientos propios de esa naturaleza que tiene y que ahora se le reconoce.

En la misma vía, al reconocer que no pueden hacerse distinciones por edad, se asume que el niño y la niña son también poseedores de atributos como la autonomía, la libertad, la igualdad, la responsabilidad y la dignidad, lo que permite comprender que tiene la capacidad de entender que existen otros con iguales atributos, y que, del mismo modo que él, los demás están en ejercicio de sus derechos. Esto se asume como el ejercicio responsable de los derechos que llevaría a eliminar la dicotomía derecho - deber puesto que el despliegue de los derechos se hace en el marco de los derechos de los demás, de modo que los deberes están implícitos en la titularidad de los derechos (Galvis, 2006). (p.72)

La exclusión del criterio de edad: La conexión del enfoque de derechos y libertades con los valores de libertad e igualdad llevará a reclamar, según Farson (citado por Sturm, 1998), el derecho a la autodeterminación para el niño y la niña, sobre el que giran los otros derechos. Esto implica que pueda decidir sobre los asuntos que le afectan. El reclamo de este derecho implica la necesidad de acabar con el *double standard* entre los niños y los adultos (p. 58). (p.80).

La tendencia del enfoque de derechos y libertades apunta a la exclusión del criterio de edad para evitar las distinciones entre grupos con diferentes derechos y libertades, porque aceptar el criterio de edad es aceptar la tenencia de capacidades y esto es un criterio arbitrario (p.82)

En el siglo XX, se redimensiona la persona del niño y de la niña en la sociedad y se expresa una preocupación por él como digno de interés. El redimensionamiento del interés en el niño confluye en un nuevo concepto expresado en un instrumento jurídico como la Convención de los Derechos del Niño, que lo concibe como sujeto de protección y de derechos. Este redimensionamiento permite pasar, según Zermatten (2003), de la noción de bien del niño a su forma actual, el interés superior del niño y de la niña, que se proclamó como principio de interpretación que debe emplearse en todas las formas de intervención y que el autor precisa: La Convención lo considera sujeto de protección no objeto. (p. 74)

Representación sustantiva, la representación que requiere el niño: Para Pitkin (1985) la actuación sustantiva por otros, es “Actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe el representado debe ser (se le concibe como) capaz de

acción y de juicio independientes y no comportarse meramente como necesitado de cuidado” (p. 233). (p.108)

La representación política tiene características particulares cuando se refiere al niño, se deben tener en cuenta cuatro aspectos: el primero es escuchar la voz del niño y la niña; el segundo aprender de él (Baratta, 1999); el tercero, representar su voz en las decisiones, porque, al plantear que se debe aprender del niño y de la niña, se acepta el deber de escucharlo para tomar decisiones, lo que implica reconocerlo como interlocutor. Al aceptar aprender del niño y de la niña se reconoce que son constructores de conocimiento, de cultura, son sujetos activos en la construcción de las relaciones, por tanto, así como el adulto le enseña al niño o a la niña, el niño o la niña también tiene cosas para enseñar. De ahí viene el cuarto aspecto y es que es necesario potenciar la enunciación del niño y la niña en la acción, porque, finalmente, lo que interesa pasa por escucharlo, tener en cuenta su voz y aprender de él para que pueda actuar con base en sus intereses y en su voluntad y en lo que construye en el encuentro con los otros: el ejercicio de la ciudadanía. (p.109)

La infancia y su capacidad de interpelar el mundo adulto: La forma de trazar un horizonte claro para que al niño se le reconozca como sujeto que encarnan la democracia; es romper las barreras ontológicas y éticas que lo posicionan por fuera del ejercicio de la ciudadanía y del ejercicio de la participación, reconociéndole una ciudadanía plena, que en Baratta (1999) “Una ciudadanía plena que es compatible con la debida consideración de su diferencia con respecto a los adultos, es decir de su identidad como niño (p. 15).

Es a partir de la caracterización de los niños con sus identidades diferentes a las de los adultos, construida en oposición a los planteamientos clásicos y tutelares porque la infancia no se puede seguir asumiendo como una fase de preparación para la vida adulta, sino, como lo plantea Cillero (2002): “una forma de ser persona y con igual valor que en cualquier otra etapa de la vida, como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica” (p. 4). (pp.114-115)

Esta es una ciudadanía diferente a la del adulto, pero no menor (Baratta, 1999), con un ejercicio progresivo de los derechos en correspondencia con la evolución de sus facultades, comprendida a partir de un carácter también progresivo de la autonomía, por lo que el desarrollo de esta se convierte en prioridad y en objeto de protección y promoción. (p.115).

La Convención de los derechos del niño –CDN– reconoce entre otras capacidades, la de interpelar el mundo adulto, como se observa en el artículo 12: “garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño” (ONU, 1989).

Para Baratta (1999), lo que se plantea en este artículo “deriva en el derecho del niño a ser escuchado y en el deber simétrico de los adultos a escucharle y aprender de él” (p. 5). Esto puede considerarse como una forma de participación: “El vínculo de comunicación y de reciprocidad entre adultos y niños determina la calidad de la legitimidad de las decisiones que los adultos adoptan en nombre colectivo” (p.19). Es decir, el niño y sus intereses son parte de la dinámica que se estructura para su representación política.

Por tanto, es indispensable asumir que el niño pueda tomar un rol activo y decisivo en su vida, “tomar parte” en la construcción de sentidos en una vida individual y colectiva (Acosta y Pineda, 2007), para lo cual es necesario garantizarle el derecho a participar. Pero una participación, que

supone ir más allá del reconocimiento de la capacidad genérica del niño para participar, porque demanda un proceso formativo que permita alcanzar la autonomía, es decir, no es solo reconocer su derecho a participar sino también favorecer las condiciones para su ejercicio eficaz (Hart, 1997). (p. 116)

5. Actores

**(Población, muestra, unidad de análisis, unidad de trabajo, comunidad objetivo)
(caracterizar cada una de ellas)**

El caso estudiado fue la representación política del niño en la Asamblea del departamento de Meta. Se precisó una acotación en el tiempo, cuyo punto inicial fue la expedición de la ley de infancia y adolescencia (Ley 1098, 2006) y como punto de cierre el año 2015, puesto que se quería abordar el mayor tiempo posible a partir de la vigencia de la Ley. Se entiende, entonces, que la población son los diputados que participaron en las discusiones de la Asamblea. El corpus investigativo estuvo comprendido por las ordenanzas del período 2006-2015 y las grabaciones del segundo debate de los proyectos en camino a consolidarse como ordenanzas, al igual que las entrevistas realizadas a algunos diputados.

6. Identificación y definición de los escenarios y contextos sociales en los que se desarrolla la investigación (máximo 200 palabras)

La Asamblea del Departamento del Meta está compuesta de 11 diputados, con calidad de servidores públicos, elegidos a partir de 2007 para un período de cuatro años (a partir del 1 de enero de 2008, los diputados mediante el acto legislativo 02 de 2002 pasaron de ser elegidos para un período de tres a cuatro años). Para el tiempo analizado en esta investigación 2006- 2012, se identifica la conformación de tres periodos de la Asamblea, en la que se eligieron diputados pertenecientes a los partidos: Liberal, de la U, Cambio radical, Polo democrático, Colombia democrática, verde y Conservador. En el año 2008 dos diputados (de los Partidos Cambio Radical y Liberal) fueron destituidos de sus cargos por encontrarlos culpables de peculado.

7. Identificación y definición de supuestos epistemológicos que respaldan la investigación (máximo 500 palabras) Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página

El concepto de menor corresponde a la postura de Locke (1990) que concibe al niño como imperfecto, carente de libertad, aunque destinado a ella una vez desarrolle la razón, como débil y como incapaz de valerse por sí mismo. En esta concepción, si la libertad es la posibilidad de obrar conforme a la voluntad propia, y el niño no la ejerce aún, no es posible que este diferencie lo importante de lo que no lo es o pueda precisar sus responsabilidades (Korczak, 1993), de modo que recibe del mundo una respuesta de buena voluntad pero no de derechos, y estos se postergan hasta tanto supere las características que le hacen frágil.

Para Locke (1990), la imperfección, sumada a la inmadurez y la falta de experiencia, les impide a los niños y las niñas tomar decisiones, lo cual les lleva a concebirlos homologados con otros grupos de edad con los cuales comparte estas características. El concepto de menor incluye visiones del niño como sujeto de riesgo, indiferenciado de otros grupos etarios y sin posibilidad de participar

o con participación restringida y carente de capacidades para ser titulares de derechos, como se precisa en la siguiente tabla. (p. 126).

La otra concepción coexistente, es el niño y la niña como sujetos de derechos, que parte de reconocerlos, como lo sostiene Campoy (2006), como sujetos de y en desarrollo, y no como un adulto en potencia. El niño y la niña tienen una perfección en su fase de desarrollo que implica que no sea posible hacer distinciones con el adulto por ninguna razón, incluida la edad. Se les reconoce el ejercicio y la capacidad para la libertad, la autonomía, la responsabilidad y la dignidad, es decir, para la titularidad de los derechos, lo que rompe con el condicionamiento de los derechos a los deberes, y que, según Galvis (2006), deriva en la dicotomía derecho-deber. Así, la concepción de niño y la niña como sujetos de derechos está vinculada a la igualdad que tienen frente a los adultos, y a la necesidad de hacer distinción, como propone Alzate (2003), por grupos etarios para resolver sus necesidades, puesto que tienen capacidades específicas en cada ciclo de desarrollo. Una concepción de niño vinculada a su capacidad para hacer elecciones, es decir, para participar.(p.137)

Los enfoques desde los cuales se resuelve el interés superior de los niños y las niñas responden al tutelar y el derechos. El tutelar está vinculado a presupuesto como el de Stuart Mill (1984), según el cual, el menor no puede hacerse cargo de las consecuencias de sus acciones por su falta de madurez y discernimiento. En este sentido, según Campoy (2006), el adulto es quien está capacitado y en quien se centra la atención, pues él reconoce los intereses del menor y así se los garantiza. En este enfoque, no hay un interés por el niño como niño sino como adulto que será en un futuro el encargado de orientar el destino su sociedad. Por ahora, se le debe proteger por sus carencias y sin mediación de los derechos por carecer de la capacidad para discernir.

En consecuencia, en este enfoque, las acciones que se tejen apuntan a preparar al niño para el futuro, y lo desconocen como niño, por lo cual, deja en manos del mundo adulto su representación, por la desconfianza en sus capacidades; ahora bien, dado el estado teleológico del niño, se subvaloran los intereses de este, de modo que se privilegia el resultado y se ignora el proceso. Entonces, la protección hace énfasis en el sujeto, y se diluyen sus derechos en la protección. En esta forma, las consideraciones básicas para tomar decisiones son las metas de las políticas o la presión de los entes de control y no los derechos del niño, y la cuantificación de las acciones se prioricen sobre el impacto que tienen en el desarrollo infantil (p.159)

En el enfoque de derechos, según Campoy (2006), el énfasis de las acciones debe hacerse en la protección de los derechos de los niños y las niñas, es decir, las decisiones deben favorecer las condiciones para que sean titulares de derechos, mientras son aún niños y niñas, y reconociéndoles su capacidad de razonamiento y el ejercicio de su libertad. En este sentido, la protección integral es el instrumento, no el paradigma, como lo plantea Galvis (2006), en el que se conjugan y dialogan los saberes, las instituciones, los sujetos y las funciones a favor del ejercicio y el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas.

En este enfoque, se redimensiona el papel de las instituciones, entre ellas la escuela, para que, como propone Sacristán (citado por Castillos, 2003), adquieran la capacidad de participar en un escenario público (Meirieu, 2004). Estas capacidades le permiten a los niños y las niñas asumir con responsabilidad la ciudadanía, y contribuyen al desarrollo de la conciencia colectiva en la que se despliega el ejercicio ciudadano (p.172)

8. Identificación y definición del enfoque teórico (máximo 500 palabras)

Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página, señalar principales autores consultados

Se asumieron referentes teóricos como el tutelaje y el enfoque de derechos y libertades, que han sustentado el trato hacia las niñas y los niños, que proponen de manera ostensible y disímil la forma de concebirlo y de identificar su mejor interés. El primero está vinculado a la falta de libertad de las niñas y los niños, pese a que están “destinados a ella” (Locke, 1990), pero en nuestros contextos carecen de posibilidades para tomar decisiones y para actuar en correspondencia (Alston y Parker, citados por Campoy, 2006); son vulnerables porque en cualquier momento puede ocurrirle una desgracia (Korzack, 1993), en una fase de desarrollo indiferenciada de otras. Galvis (2006) encuentra que las niñas y los niños son mirados sin interés porque no se comportan como el adulto y, por tanto, deben someterse al poder de los adultos. Por eso, el mundo adulto traza acciones de control y protección, y diluye los derechos en la protección (Galvis, 2006). Para los adultos que asumen los niños y las niñas como menores, se deben priorizar los intereses de los adultos y por eso formulan acciones hacia ellos como futuros adultos (Campoy, 2006). (p. 30).

Esta postura signa como menor al niño, en términos de lo que denomina Eberhardt (2006), como carencia, falta de cualidades como la edad y la razón que no se encuentran en cantidad suficiente en comparación con un mayor que se encarga de ejercer un poder “durante el estado imperfecto de la infancia” (Locke, 1990, p. 80), situación que es posible rastrearse desde finales del siglo XIX (Alzate, 2003 y Eberhardt, 2006), o como lo precisa Campoy (2006) desde el siglo XVII. (p.22)

Esta situación adquiere una nueva dimensión, cuando la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se instala en el centro de las nuevas sensibilidades que se dan frente a la infancia a mediados del siglo XX, lo que marca, según Alzate (2003), el principio de igualdad ante la ley, propone a los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos y se organiza la protección en todos los grupos etarios que componen la infancia: niñez y adolescencia. Así, la CDN permite ubicar “puntos de no retorno, donde las necesidades se marcan como derechos” (p. 191). (p.40)

En la mirada que asume a los niños y las niñas como sujetos de derechos, con capacidades para participar, diferenciadas por ciclos, como personas en desarrollo, se potencia su autonomía y su emancipación (Bustelo, 2005). Según esta mirada, los niños y las niñas tienen iguales derechos que los adultos, por lo cual la edad deja de ser un criterio diferenciador (Holt, citado por Campoy, 2006), lo que permite superar la concepción de la niña y del niño como adultos en potencia y asumir la educación como propiciadora de sus capacidades y entender la protección integral como un instrumento y no como un enfoque, lo que permite superar la doctrina de la situación irregular (Galvis, 2006). (p.30)

9. Identificación y definición del diseño metodológico (máximo 500 palabras)

Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página

Se acogieron dos elementos teóricos de la hermenéutica, la comprensión y la interpretación. El primero es desarrollado por Heidegger (2008) quien encuentra que lo primario no es el conocimiento sino la comprensión que “deberá ser interpretada como un derivado existencial del comprender primario que es co-constitutivo del ser del ahí en cuanto tal” (p. 167), porque hace parte de nuestra forma de estar en el mundo. Por lo que no es posible separar el sujeto que conoce y

el objeto conocido, pues la persona y el mundo son una unidad.

El haber previo estructura la interpretación, como una manera de ver según los referentes ya contruidos, y que va al encuentro del segundo elemento, la interpretación, como la posibilidad de explicitar la comprensión primaria, es en donde se integran lo deseado por el intérprete y lo que ofrece el texto.

Estos conceptos siguen el círculo hermenéutico que va del haber previo a la interpretación y luego vuelve al primero, puesto que no puede haber una interpretación única y definitiva. (p.109)

Se trata, pues, de comprender el fenómeno de la representación política del niño en un contexto situado, según la perspectiva de estudio de caso de Stake (1998), porque permite interpretar en profundidad las dinámicas de la representación en el entorno particular (Ángel, 2011), la representación de los niños y las niñas según los diputados. (p.110)

En el caso estudiado la población son los diputados que participaron en las discusiones de la Asamblea. El corpus investigativo estuvo comprendido por las ordenanzas del período 2006-2015 y las grabaciones del segundo debate de los proyectos en camino a consolidarse como ordenanzas, al igual que las entrevistas realizadas a algunos diputados. (p. 111)

Para realizar el estudio, se partió del análisis de frases como forma de llegar al origen de las unidades que expresaron su contenido. En esta forma, se asumió como principal técnica el análisis de contenido para obtener lo que plantea Bardín (1986) el contenido manifiesto de la comunicación. (p.107)

El corpus es “una manifestación portadora de índices que el análisis va a hacer hablar” (Bardín, 1986, p. 75). En este sentido, fue necesario descomponer las ordenanzas en unidades de codificación. Se codificó manualmente para encontrar las intenciones, el sentido de las deliberaciones y las decisiones, lo que permitió trabajar con rigor los conceptos. El tercer momento, definición de categorías, se estructuró a partir de los referentes teóricos que fueron el horizonte de sentido y que permitieron trazar los indicadores para precisar cada categoría.(p.114)

El análisis del corpus se hizo en dos momentos, primero, el de cada una de las frases, para identificar las marcas distintivas, luego, las frases se relacionaron con sus huellas, que se fueron robusteciendo al identificar varias frases con la misma marca y de esta forma se precisaron las tendencias, las subcategorías y las categorías. (pp. 116-117)

Para definir las categorías, se consideró que estas fueran inclusivas y exclusivas, condiciones necesarias para un sistema de codificación claro y diferenciado (Alonso, Volkens, & Gómez, 2012). Las categorías son inclusivas en la medida en que las subcategorías corresponden a los elementos que le definen y son exclusivas al no atravesar otras categorías. (p.117)

10. Identificación y definición de los principales hallazgos (empíricos y teóricos)

(máximo 800 palabras)

Debe extraer las ideas principales y párrafos señalando el número de página

Se encontró que en la representación política del niño en la Asamblea del Meta coexistencia de la mirada del niño como menor y como sujeto de derechos (p. 125)

Respecto a la subcategoría “*menor*”, se identifica que el niño es concebido como:

- sujeto de riesgo por tanto vulnerable y requiere que se le solventen necesidades y generen

acciones de protección

- Indiferenciado de otras personas, por lo que interpela al representante desde su carencia de identidad y demanda de políticas y programa generalizadas para la población de 0-18 años
- Sin poder de decisión y en consecuencia su característica principal es la incompletud y requiere de acciones que no permiten su participación genuina.
- Sin capacidad para la titularidad de derechos, en tal sentido interpela al representante desde su incapacidad y de esta forma las acciones son una supeditación de los derechos a los deberes (p.126)

En cuanto a “Sujeto de derechos”, se identificaron concepciones tales como:

- Con iguales derechos que los adultos por lo que la dignidad es la característica que interpela al representante y las acciones están vinculadas al reconocimiento de derechos que han sido propios del adulto
- Con capacidad para participar, es decir son sus capacidades la característica principal y de esta forma demanda espacios para de participación real.
- Con identidad como niño, que le permiten un reconocimiento de marcas identitarias y por tanto de políticas y programas particulares. (p.138)

De igual forma, se advierten dos enfoques que coexisten, según los cuales se resuelve el interés superior de los niños y las niñas: el primero, el tutelar en el que se cree que los adultos son quienes definen y representan las necesidades y los intereses de los niños y las niñas, que implica que la protección es el objetivo principal de la política de infancia. En esta perspectiva, el niño y la niña tienen una consideración secundaria, y son los adultos quienes toman las decisiones y actúan. En esta forma, la protección enfatiza el sujeto y no sus derechos. Las consideraciones básicas son las metas de las políticas, o la presión de los entes de control y el impacto de las acciones se mide en forma cuantitativa.

El segundo enfoque, el de derechos, está definido por la manera como se trazan acciones frente al niño por el impacto actual y no solo por el futuro o el de la sociedad; la protección se orienta a apoyar el desarrollo de capacidades; la protección se adopta con un enfoque integral y la protección hace énfasis en los derechos (p. 141)

Según el enfoque de protección al niño, se encontró que en la Asamblea se asumen los intereses y necesidades de los niños y las niñas, pero se trató de saber cómo se orienta su interés y cómo se resuelve. Al respecto, se identificaron dos subcategorías “*enfoque tutelar*” y “*de derechos*”.

La *protección tutelar*, corresponde a una visión en la que el adulto es el delegado para tomar decisiones respecto del niño, se le prepara sólo para el futuro, prima su protección física y no la de sus derechos, al igual que demandas ajenas al niño y acciones ponderables. En consecuencia el interés del niño se resuelve desde la desconfianza en sus capacidades, el desconocimiento de sus necesidades e intereses, la subvaloración de sus intereses y la asimilación a demandas externas y que sean posibles de expresar en unidades de medida y en la dilución de sus derechos en la protección (p.143)

La *protección con enfoque de derechos*, se consolida en decisiones que favorecen el reconocimiento del niño, tales como impacto actual y futuro de las acciones, desarrollo de capacidades, armonizar la atención de los derechos y su protección. Lo que se precisa en tener en cuenta el desarrollo integral del niño, en crear programas que favorezcan dicho desarrollo, en articular sectores y actores para la garantía y respeto y protección de sus derechos (p.155).

11. Observaciones hechas por los autores de la ficha

(Esta casilla es fundamental para la configuración de las conclusiones del proceso de sistematización)

12. bibliografía citada en la investigación

Abal Medina, J. (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: F.C.E.

Acosta, A. y Pineda, N. (2007). *Ciudad y Participación Infantil*. Recuperado de <http://www.uam.mx/cdi/partinfantil/cap6.pdf>.

Alcántara, M. (2004). ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>.

Abal Medina, J. (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: F.C.E.

Acosta, A. y Pineda, N. (2007). *Ciudad y Participación Infantil*. Recuperado de <http://www.uam.mx/cdi/partinfantil/cap6.pdf>.

Alcántara, M. (2004). ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>.

Alejo V. (2013). *Democracia representativa y democracia participativa*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/historico/democracia_representativa_y_democracia_participativa-

Alfageme E., Cantos, R. y Martínez, M. (2003). *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*. Madrid. Recuperado de <http://www.sename.cl/wsename/otros/de-la-participacion-al-protagonismo-nov-2003.pdf>.

Alonso, S. et al. (2012). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. Madrid: Caslon, S.L.

Alzate, M. V. (2003). *La infancia: concepciones y perspectivas*. Pereira: Editorial Papiro.

Antinori Bolaños, Í. (1995). *La representación política en Panamá: Partidos políticos y sistema electoral*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.

Arendt, H. (1997a). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.

Aries, P. *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*, Versión Castellana de Naty García Guadilla. Taurus, Madrid, 1987.

Aristóteles (1094a/2007). *Ética Nicomaquea*. Argentina: Colihue.

Aristóteles (1252a/1998). *La política*. Madrid: Alianza.

Aristóteles (980a/2007). *Metafísica*. Mexico, D. F.: Exodo.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006) ¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/308/30803913.pdf>.

Baratta, A. (1999). *Infancia y democracia, en Derecho a tener derecho, Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Montevideo: Unicef.

Bardín, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Grefol.

Bustelo, E. (2005). *Infancia en indefensión*. Recuperado el 16 de marzo de 2013, de <http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v1n3/v1n3a02.pdf>

- Bustelo, E. (2012). Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano. *Salud Colectiva*, 8(3):287-298.
- Campoy Cervera, I. (2000). Seminario de Filosofía del Derecho, sesión No. 6 “Apuntes para un Estudio sobre los derechos de los niños”. Universidad Carlos III de Madrid.
- Campoy Cervera, I. (2001). *Dos modelos teóricos sobre el tratamiento jurídico debido a los niños*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”.
- Campoy Cervera, I. (2006). *La fundamentación de los derechos del niño. Modelos de reconocimiento y protección*. Madrid: Dykinson.
- Cárdenas, M, Junguito R, Pachón, M. (2006) Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.971.968&rep=rep1&type=pdf>
- Carli, S. (2003). *El problema de la representación. Balances y dilemas*. Recuperado de <http://primerainfancialac.org/docs/4/Recursos-ad-modulo-4/4.%20EL%20PROBLEMA%20DE%20LA%20SENTACION%20SANDRA%20CARLI.pdf> >
- Carli, S. (2006). (Comp.). *La cuestión de la Infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, J. (2003). La formación de ciudadanos: la escuela, un escenario posible. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 1-18.
- Ceballos-Herrera, F. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Magis. Revista internacional de investigación en educación*, 1(2), 413-423. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281021548015.pdf>
- Chueca Rodríguez, R. (2004). La quiebra de la representación política. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1102365>.
- Cillero, B. M. (2003). *Garantías, dogmática jurídica y minoría de edad penal: Actualidad del pensamiento penal ilustrado*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Cillero, B.M. (2002). www.iin.oea.org. Recuperado de http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.
- Colomer, J. y Escatel, L. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *IDES, Boletín Desarrollo Económico*, 45(177), 123-136.
- Coppedge, M. (1998). La diversidad dinámica de los sistemas de partidos Latinoamericanos. Recuperado de https://docs.google.com/file/d/0B637k_n5waBpNzQ0NDFiNTgtZmU3ZS00OWYwLThkYzItNzM0NTJIM2U4ZTZl/edit?pli=1
- Corte Constitucional (2016) Sentencia T 008/16. Derecho de los niños a recibir educación de acuerdo a sus necesidades y prevalencia del interés superior del niño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-008-16.htm>
- CP. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- Crisp, B. y Desposato, S. (2004). Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict? Recuperado de <http://www.swd.ucsd.edu/colombiajop.pdf>
- Crisp, B., y Ingall, R. (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 733-748.
- Crossley, J. (2008). El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Recuperado de <http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS%20209.pdf>
- Cussianovich, A. (2005). Participación ciudadana de la infancia desde el paradigma del protagonismo. En: *II Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia*. Recuperado de

- www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/ensayos_sobre_infancia.pdf.
- D'Alessandro, M. (2010). Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico. Recuperado de <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01DAlessandro.pdf>.
- [Dávila, A. \(1999\). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia ¿qué ha pasado en los noventa? En Cátedra internacional Estado, ciudadanía y representación política. Medellín: Instituto Andrés Bello y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.](#)
- De Benoist, A. (2016). *Democracia representativa y Democracia participativa*. Recuperado de <http://www.unidroit.org/spanish/principles/contracts/principles/2004/integralversionprinciples2004-s.pdf>.
- De Moraes, J. A. (2008). *El Parlamento representando (2005-2007)*. (pp. 84-109). Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/2565014/6-Informe-Final-Parlamento-Mar-08>
- Defensoría (2003). *Derechos Económicos, sociales y culturales. Derecho a la educación*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Delgado, B. (1998). *Historia de la infancia*. Barcelona: Ariel.
- DNP. (2007). Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio –Guía para los Alcaldes–. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Educación Nacional – Ministerio de Protección Social - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- DNP-DDS-SS (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia: “Colombia por la primera infancia”*: Documento CONPES Social 109. Bogotá: Consejo Nacional de Política Social: Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Departamento Administrativo de Planeación Nacional.
- Donzelot, J. (1979). *La policía de las familias*. Barcelona: Pre-textos.
- Duran, C. (2006). El re(s)to populista. Política y populismo en América Latina. México. Flacso. Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/duran_c.pdf
- Duso, G. (2004). Génesis y lógica de la representación política moderna Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional. Año 2004, Número 3. Dedicado a: La Representación Política .
- Eberdhart, M. (2006). Enfoques políticos sobre la niñez en la Argentina en los años ochenta y noventa. En S. Carli (Comp,) La cuestión de la Infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping. Argentina: Paidós.
- Escámez, J. (2003). Los valores para la educación en la ciudadanía en el contexto familiar. II Conversas Pedagógicas. Recuperado el 4 de octubre de 2016, de Universidad de Vigo – Campus de Ourense: <http://webs.uvigo.es/consumoetico/carmenperei>
- Eulau, H. y Karpis, P. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. Recuperado de [Documento11](#).
- Galvis, L. (2006). *Las niñas, los niños y los adolescentes titulares activos de derechos*. Bogotá D.C: Aurora.
- [García Alonso, R. \(2015\). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? Estudios Políticos, \(47\), 47–66.](#)
- Giddens, A. (1993). Consecuencias de la modernidad. 1a. Madrid: Edición en Alianza.
- González de Cancino, E. (2003). *Manual de Derecho Romano*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Grueso, I. (2009.). Sobre el concepto de identidad cultural”. En G. Rubio; J. Belalcázar, B. Silva, y A. Silva. (Coords.) *Sociedades, Identidades Y Violencia*. Tomo I. Foro Internacional Identidades, Sujetos Sociales y Políticas del Conocimiento: Reflexiones Contemporáneas. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1985). *Naturalistic inquiry*. London: Sage Publications.

- Gutiérrez, I. & Acosta, A. (2014). El devenir de la Representación Política de los Niños y las Niñas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(1), pp. 91-102
- Guzmán A (2012) *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*. Recuperado de <http://studylib.es/doc/7760049/democracia-participativa-en-colombia-un-sue%C3%B1o-veinte-a%C3%B1os...>
- Habermas, J. (1989). *El discurso filosófico de la Modernidad*. Versión castellana de Manuel Jimenez Redondo. Madrid. Taurus.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili.
- Hagopian, F. (1998). Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline? En F. Agüero y J. Stark (eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*, Boulder. (pp. 99-143). North-South: Center Press.
- Hart, R. (1997). *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Unicef. p.a.u. education.
- Heidegger, M. (2008). *Hermenéutica de la Facticidad*. Madrid: Alianza.
- Herbert, K. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. Recuperado de <http://twitdoc.com/upload/carlosmartinezv/kitschelt.pdf>.
- Herrera, J. (2009). *La comprensión de lo social. Horizonte hermenéutico de las ciencias sociales*. Bogotá: Antropos Ltda.
- Hobbes. (1996). *Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México DF.
- Igelmo, J. (2013). *Paulo Freire y John Holt: de la educación liberadora a la libertad más allá de la educación*. Recuperado de <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000195%5C00000037.pdf>.
- Ingall, R., y Crisp, B. (2001). Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, 26(3), 487-512.
- Jiménez (2015). *La democracia participativa en Colombia*. http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-la_democracia_participativa_en_colombia-seccion-la_nacin-nota-84182.htm.
- Jiménez, L. (s.f). La democracia participativa en Colombia. Columna de opinión. Periódico la Nación. Recuperado de <http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-la-democracia-participativa-en-colombia-seccion-la-nacin-nota-84182.htm>.
- Kant, I. (1797/1989). *La Metafísica de las Costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Kant, I. (1777/2004). *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*. Barcelona: Ediciones Espuela de plata.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Punto Omega. 1977, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.
- Korczak, J. (1976). *Cómo hay que amar a un niño*. Madrid: Trillas.
- Ley 1098. (2006). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Congreso de la Colombia: Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre.
- Llano, F. (2010). Ignacio Campoy Cervera, “La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección”. *Reseña en Revista Derechos y libertades*, 23, 311-321. Recuperado de <http://e-arcchivo.uc3m.es/bitstream/10016/14877/1/DyL-2010-23-llano.pdf>
- Llobet, V. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Rev. Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 4, No.1, 2006, 2-19.
- Lobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos*. Buenos Aires: centro de publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Locke, J. (1693/1986). *Pensamientos concernientes a la educación*. Madrid: Akal.

- Locke, J. (1990). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lorenzana, F. (2010). La representación política en el antiguo régimen. Las Cortes de Castilla. 1653-1834. [Tesis Doctoral]. Universidad de Extremadura. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=22612>
- Lozano, C. (1996). *El Trabajo y la Política en la Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y Gobierno*, XIV(2), 391-435.
- Magaloni, et al. (2006). *Clientelism and Portfolio Diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico*. Recuperado de <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23319/patronsclientsandpolicies.pdf>
- Mainwaring y Scully (1996). *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina 1995*. Recuperado de http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo_1.pdf
- Mainwaring y Torcal (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. Recuperado de <http://www.politicacomparada.com.ar/material/narticulos/sistemas-electorales-pp/1-la-institucionalizacion-de-los-sistemas-de-partidos-mainwaring-y-torcal.pdf>
- Mainwaring, et al. (2006). La crisis de la representación democrática en los Andes: una visión general. En *La crisis de la representación democrática en los Andes*. (pp. 1-45). Stanford: Stanford University Press.
- Maldonado Copello, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marenghi, P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. Salamanca: Repositorio documental de la Universidad de Salamanca. <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/76511>
- Meirieu, P. (2004). *En la escuela hoy*. Barcelona: Octaedro.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.OEA. (Diciembre de 2009). Recuperado de <http://www.xxcongresopanamericano.org/presentacionForo/foro/info/referencia/marco-referencia.pdf>
- Mill, J. S. (1984). De la libertad. Barcelona: Editorial Acanalado.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2011). IV y V informes periódicos de la República de Colombia al comité de los derechos del niño.
- Moliner, R. (2001). *La familia como espacio de socialización de la infancia*. Recuperado el 18 de febrero de 2016, de Universidad Autónoma de Madrid: <http://www.uam.mx/cdi/derinfancia/4moliner.pdf>
- [O'Donnell, G. \(1994\). Democracia delegativa. Obtenido de Liderazgos siglo XXI: http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/11566.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/11566.pdf)
- ONU (1999) Observación general N.13. Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales 21º período de sesiones. Recuperado de http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf
- ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. New York: ONU. Recuperado de http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNcdn.pdf.
- [Pabón, J. \(2014\). Estado social y democrático de derecho, representación política y reelección inmediata en Colombia: sus efectos en el comportamiento electoral. *Revista Justicia*, N° 25, 82-105.](http://www.revistajusticia.org/revista/25/82-105)
- Pachano, S. (2009). Calidad de la democracia e institucionalización política en Bolivia, Ecuador y

- Perú. Recuperado de [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/76499/3/DDPG_pachanoHolguinRS%20_Calidad Democracia Politicas.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/76499/3/DDPG_pachanoHolguinRS%20_Calidad%20Democracia%20Politic.pdf)
- Payne y otros (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Recuperado de <http://emiliograglia.files.wordpress.com/2013/01/la-politica-importa-democracia-y-desarrollo-en-america-latina.pdf>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de estudios constitucionales. Colección estudios políticos.
- Platón. (327a-1999). *La República*. Madrid: Alianza.
- Platón. (624a/1988). *Las Leyes*. Barcelona: Akal.
- PNUD (2013). *Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector de hidrocarburo*. Diagnóstico socioeconómico del Meta. Recuperado de [www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/Documentos](http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/Documentos/1.1.2%20DIAGNOSTICO%20META.pdf) Descargar PDF/1.1.2%20DIAGNOSTICO%20META.pdf.
- Presidencia de la República de Colombia (2013). *Estrategia de Cero a Siempre*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Procuraduría-ICBF-UNICEF (2006). *Municipios y Departamentos por la infancia y la adolescencia, orientaciones para la acción territorial*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.
- Procuraduría-UNICEF (2005). *La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales. Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF.
- Redondo, J. (2002). *Estructuras electorales, conflicto de revisión y representación política en las democracias avanzadas. Manifestaciones e influencias en la constitución de 1978*. [Tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/der/ucm-t26336.pdf>
- [Restrepo, W. \(1999\). Problemas de la representación política en Colombia. En *Cátedra internacional Estado, Ciudadanía y Representación Política*. Instituto Andrés Bello y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.](#)
- Roberts, K. (1995). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina: el caso peruano. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802018>
- Roberts, K. (2002). Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative Development*, 4(36), 3-33.
- Rodríguez, A. (1996). Lo claroscuro de la representación. Una visión jurídico-politológica contemporánea. México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez, C. (2014). Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia. *II Congreso Nacional de Estudios Electorales, organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad*. Lima, 27 al 29 de noviembre de 2014. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/50583/1/ponencia%20reformas%20pol%C3%ADticas%20dise%C3%B1o%20institucional%20subnacional%20y%20representaci%C3%B3n%20partidista%20en%20Colombia.pdf>
- [Rodríguez, C. R. \(2014\). Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia. En *II Congreso nacional de estudios electorales: Representación y participación política nacional y subnacional* \(págs. 1-26\). Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad.](#)

- Rousseau, J. J. (1995). *Emilio, o de la Educación*. Madrid: Alianza, El libro de Bolsillo.
- Salazar, R. (2004). Populismo y representación política en América Latina (1996-2002) Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/salazar_r.pdf.
- Santos, B. d. (1998). *Subjetividad ciudadanía y Emancipación*. En B. De Sousa Santos, De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la Posmodernidad (págs. 285-343). Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Sartori, G. (1998). *Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998*. Recuperado de <http://archipiela.golibertad.org/upload/files/007%20Estado%20de%20derecho/7.4%20Democracia/0012%20Razon%20Practica%20N%20BA%2091.pdf>
- Stokes, S. (1998). *¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina? Política y Gobierno*. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/509/416>
- Sturm, D. (1998). *Solidarity and Suffering. Toward a politics of Relationality*. Recuperado de <http://books.google.com.co>
- Sue, R. (2002). *Un sistema político rezagado respecto a la población civil*. Recuperado de <http://www.inisoc.org/66sue.htm>
- Taylor y Robinson. (1992). Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica. *The Journal of Politics*, 54(4), 1055-1073.
- Torres, J. y Santander J. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía. Espacio virtual de asesoría de la función pública EVA. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>
- Uprimny, R. (1998). *Legitimidad Clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación*. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/19169/2011>.
- Urrea, J. (2004). *Partidos políticos en Latinoamérica: un ensayo crítico sobre su desempeño e incidencia en la democracia*. Recuperado de http://www.academia.edu/449770/Partidos_politicos_en_Latinoamerica_un_ensayo_critico_sobre_su_desempeno_e_incidencia_en_la_democracia.
- Verge, T. (2005). *Partidos y representación política: Las dimensiones el cambio en los partidos políticos Españoles 1977-2004*. [Tesis Doctoral] España: Universidad de Salamanca.
- Verhellen, E. (2002). *La Convención sobre los Derechos del Niño*. Trasfondos, estrategias, motivos, temas principales. Garant.
- Weber, M. (1993). *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.
- [Zapata, E. \(2016\). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Revista Estudios Políticos*, 49, 167-185.](#)
- Zermatten, J. (2003). *El interés superior del niño. Del análisis literal al alcance filosófico*. Recuperado de <http://www.childsrighs.org/html/documents>

Introducción

La investigación de la representación política implica afrontar un fenómeno en crisis (Abal, 2004; Urrea, 2004; Carli, 2003, De Benoist, 2016). Por un lado, se observa la pérdida de credibilidad en los partidos políticos que son, en la democracia representativa, los intermediarios de la representación y que se han apartado de su función comunicativa entre la sociedad y el Estado (D'Alesandro, 2010). Este fenómeno se expresa en el incumplimiento de las promesas de campaña, en el manejo del caudal electoral y en el ahogo de demandas políticas a través de dádivas (Scott citado por Uprimny, 1998), y por eso, se trazan políticas que no se ajustan de manera genuina a los intereses de la población (Urrea, 2004).

Por otro lado, la crisis tiene un referente en la creciente capacidad crítica de la sociedad, en la organización de grupos que se posicionan en lo que De Benoist (2016) precisa como la defensa de valores existenciales no negociables y de identidades y ciudadanías que hacen cada vez más difícil la representación de intereses fragmentados y aun contradictorios, por lo cual, Sue (2002) plantea la necesidad de hacer ajustes en las instituciones representativas, pues ya no saben ni pueden responder a las necesidades de los ciudadanos.

A este fenómeno, se le suma la representación pasiva en la que el representado no participa en la elección de su representante, como ocurre con la población menor de 18 años, que no tiene la posibilidad de participar ni de interpelar los procesos participativos, de modo que se llega a lo que Bustelo (2005) llama la expropiación del lenguaje de la infancia

y se somete a que los intereses y necesidades de los niños y las niñas sean interpretados por el mundo adulto. Esta imposibilidad de que los niños y las niñas se pronuncien sobre sus deseos y sus intereses, para Eberhardt (2006) deriva en que esas expresiones terminen siendo exigencias que ya ni siquiera les corresponden y que se ajustan a una visión de la infancia en la que se neutralizan las realidades infantiles (Carli, 2003).

Las realidades infantiles contextuales exigen ser investigadas en atención a que la representación se ha abordado desde una perspectiva activa, en la que el ejercicio de los derechos políticos es plena, pues la persona tiene la posibilidad de elegir y demandar el cumplimiento de acciones a sus representantes. La preocupación de los representantes tiene que ser la comprensión del fenómeno situado (Marenghi, 2009) no solo en sus referentes nacionales, en los que se puede prescindir de la comparación (Luna, 2007), es así que se requiere de investigaciones que se preocupen por adelantar una mirada en profundidad y particularista de la representación política del niño y la niña, que aborden la complejidad de casos singulares, que por sí mismos son importantes puesto que permiten apreciar condiciones representativas que son únicas y demandan una mayor comprensión.

Esa mirada debe comprender, además, que el país suscribió la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) y que la Constitución Política de 1991 establece que “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Art. 44). Esta forma en que la Constitución considera los derechos de la infancia obliga a todos los organismos del Estado a privilegiar estos derechos en todas sus decisiones políticas y legislativas en función de garantizarles a los niños y las niñas las condiciones para su desarrollo, su posibilidad de participación política y social y la plena garantía de sus derechos.

Así las cosas, se identificó el vacío investigativo en cuanto a la representación política de los niños y las niñas en el nivel subnacional. Para esto, se hizo necesario considerar que los problemas que se deben investigar se identifican en contextos históricos situados, es decir, en un marco de construcción de sentidos relevantes para el entorno social en el que se estudia, y que es menester para las ciencias sociales relacionar las necesidades situadas con los problemas centrales que conforman sus tradiciones teóricas (Herrera, 2006).

En Colombia, la representación política tiene expresiones nacionales, por supuesto, pero la perspectiva constitucional (CP, 1991) en la que la república es “unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (art. 1) le ha dado fuerza a los entes representativos regionales que son autónomos y que suponen un contacto directo con los ciudadanos a los que representan. Una región como los llanos colombianos de la Orinoquia, que tradicionalmente fue ignorada en el contexto nacional, por lo cual era pensada como “territorios nacionales” y en particular el departamento del Meta, que ha sido considerado como una extensión de Bogotá, cuyo órgano representativo en la rama legislativa es la Asamblea, está llamada a pensar el sentido de representación de los ciudadanos y ciudadanas, y especialmente de quienes han sido siempre pasivos y pasivas ante las entidades representativas, como son los niños y las niñas.

En este sentido, la investigación aborda el concepto de niñez que tienen los diputados, desde el cual representan a los niños y las niñas y sus intereses. Esta concepción de niñez se expresa en las decisiones de los representantes, y se da en una región que registra una tendencia de mortalidad infantil entre uno y cinco puntos por encima del promedio nacional desde el año 2005; que tiene un alto índice de niñas y niños menores de 6 años con desnutrición crónica y con bajo peso al nacer; que muestra un ascenso en la morbilidad por Enfermedad Diarreica Aguda –EDA– y por Enfermedades Respiratorias Agudas –ERA–, desde el año 2008; y que en 2012 se ubicó como uno de los primeros diez departamentos colombianos con mayor incidencia de trabajo infantil.

La concepción de los diputados sobre la niñez se manifiesta en los documentos emanados de la Asamblea, como actas y ordenanzas, que fueron construidos según una visión particular y por su importancia conforman el corpus investigativo de este trabajo. En este contexto, la investigación adopta un enfoque hermenéutico, puesto que el interés está en pasar de lo aparente del ejercicio representativo de las niñas y los niños a la comprensión de sus dinámicas. De aquí, surge la necesidad de observar en detalle y en un contexto particular el fenómeno, por lo cual se optó por el estudio de caso intrínseco (Stake, 1998) por ser de interés en sí mismo, teniendo claro que la intención no es generalizar los resultados, sino aprender sobre el caso como inspiración para abordar otros casos también

de manera particular. Siguiendo a Herrera (2009), el ejercicio hermenéutico parte de definir un marco teórico comprensivo, puesto que este es una interpretación que permite avanzar hacia otras interpretaciones.

Por ello, se asumieron referentes como el tutelaje y el enfoque de derechos y libertades, que han sustentado el trato hacia las niñas y los niños, que proponen de manera ostensible y disímil la forma de concebirlo y de identificar su mejor interés. El primero está vinculado a la falta de libertad de las niñas y los niños, pese a que están “destinados a ella” (Locke, 1990), pero en nuestros contextos carecen de posibilidades para tomar decisiones y para actuar en correspondencia (Alston y Parker, citados por Campoy, 2006); son vulnerables porque en cualquier momento puede ocurrirle una desgracia (Korczack, 1993), en una fase de desarrollo indiferenciada de otras. Galvis (2006) encuentra que las niñas y los niños son mirados sin interés porque no se comportan como el adulto y, por tanto, deben someterse a su poder. Por eso, el mundo adulto traza acciones de control y protección, y diluye los derechos en la protección (Galvis, 2006). Asume a los niños y las niñas como menores, formulan acciones hacia ellos como futuros adultos (Campoy, 2006).

En la mirada que se reconoce a los niños y las niñas como sujetos de derechos, con capacidades para participar, diferenciadas por ciclos, como personas en desarrollo, se potencia su autonomía y su emancipación (Bustelo, 2005). Según esta mirada, los niños y las niñas tienen iguales derechos que los adultos, por lo cual la edad deja de ser un criterio diferenciador (Holt, citado por Campoy, 2006), lo que permite superar la concepción de la niña y del niño como adultos en potencia y asumir la educación como propiciadora de sus capacidades y entender la protección integral como un instrumento y no como un enfoque, lo que permite superar la doctrina de la situación irregular (Galvis, 2006).

La técnica para encontrar las concepciones sobre la niñez de los diputados fue el análisis de contenido (Bardín, 1986), que traza los siguientes momentos: preanálisis, codificación, definición de categorías y operacionalización. El corpus investigativo estuvo comprendido por las ordenanzas del período 2006-2015 y las grabaciones del segundo debate de los proyectos en camino a consolidarse como ordenanzas, al igual que las entrevistas realizadas a algunos diputados. La frase se consolidó como unidad de análisis.

A partir del análisis de contenido, se puede concluir que están presentes dos concepciones sobre el niño, la niña y el adolescente: como “menores” y como “sujetos de derechos”. El concepto de menor está vinculado a un sujeto en riesgo, sin marcas identitarias como niñez, sin posibilidades de participar. En tal sentido, la familia es la destinada a resguardar al niño y a la niña en formación (Escámez, 2003), sometidos a una vigilancia difusa en el contexto educativo, acción que no es propia de un proceso de formación (Meirieu, 2004). El niño y la niña tienen voz pero esa voz carece de trascendencia, de modo que se precisa para él una participación simbólica (Hart, 1997). Al atribuírsele incapacidad de decidir, el niño o la niña se asumen como incapaces de encontrar los límites de sus derechos y, por tanto, necesitan a un adulto que le precise sus deberes, de modo que se restringe su libertad por la dicotomía derecho-deber (Galvis, 2006). La inmadurez y la falta de experiencia que se les atribuye a la niñez llevan a que se refundan sus intereses con los de otros grupos etarios con los que supuestamente comparten dichas características, particularmente con los adolescentes. Así es posible ver que el niño o la niña interpelan al adulto en su vulnerabilidad, incompletud y carencia frente al referente adulto.

El concepto de los niños como sujetos de derechos se construye según tres referentes teóricos trazados en la política de infancia y adolescencia del departamento del Meta: la defensa de la dignidad, la promoción de sus derechos, y el reconocimiento de su capacidad para participar. En esta forma, la política puede romper con la concepción de los niños y las niñas como menores, pues son personas capaces de llamar la atención de su representante por sus capacidades y no por sus vacíos.

En correspondencia con las concepciones de niño, el enfoque de acción que asume el legislativo del nivel departamental, por un lado, está en dejar en manos del mundo adulto la identificación, interpretación y mediación de sus necesidades, con la intención sesgada de prepararlo para el futuro, las acciones se destinan a proteger a los niños y las niñas y no sus derechos (Campoy, 2006). Las decisiones que se toman frente a ellos y ellas son concebidas como inversión con rentabilidad social, y se toman por presión de entes de control según las políticas del gobierno, lo que termina contribuyendo a que se potencie y tome cuerpo en

referentes teóricos la mirada de los niños y las niñas como sujetos de derechos. Por otro lado, en las decisiones se tiende a asumir la educación como derecho fundamental que potencia el desarrollo integral y a trazar acciones por el impacto futuro y por lo que ocurre mientras son aún niños y niñas.

La investigación permitió identificar que el niño y la niña en sus años iniciales no están representados políticamente, puesto que, si bien se les puede atribuir capacidad para hablar, sus opiniones no trascienden, lo que impide la garantía de sus derechos a ser escuchados (Baratta, 1999), aprender de ellos y a que sus voces incidan en las decisiones. Los niños y las niñas captan el interés de los diputados, pero sus intereses no se reflejan en las decisiones de sus representantes.

Planteamiento del problema y justificación

Las democracias representativas en la actualidad intentan sumar a sus dinámicas instrumentos participativos para que los ciudadanos tengan cada vez más oportunidades de identificar los problemas que los afectan, discutir políticas y generar consensos, como ocurrió con la democracia colombiana a partir de la Constitución Política de 1991, lo que, para Jiménez (2015), implicó imprimirle un nuevo sentido, una concepción integral y compleja, puesto que confluyen mecanismos de la democracia representativa y otros de la democracia directa, con un principio de carácter superior e integrador como es el de la participación política.

En este sentido, surge la pregunta de cómo conciliar estos tipos de democracia, en el contexto de la realidad colombiana, puesto que tienen diferencias significativas que, para Múnera (2009), pueden precisarse en tres ejes: el primero, la discontinuidad y el aislamiento de los rituales propios de la democracia representativa impiden la identificación con la vida colectiva, mientras que la democracia participativa tiene dinámicas cotidianas que son ejercidas con frecuencia, lo que contribuye a la socialización en lo público. La segunda diferencia es que, en la democracia representativa, la esencia está en la delegación, que lleva a distanciar la sociedad del Estado y hace difícil expresar intereses particulares

que terminan superados por los intereses hegemónicos. Por el contrario, en la democracia participativa, se asegura la participación y, en palabras de Múnera (2009), esta se da “en la planeación, adopción y ejecución de decisiones públicas” (p. 10) zanjando la distancia entre la sociedad y el Estado.

La tercera diferencia que debe ser conciliada en la democracia colombiana es que, en la representativa, el protagonismo es de los partidos políticos, por tanto, lo público está limitado a lo institucional, mientras que en la democracia participativa se originan las condiciones para que emerjan nuevos actores sociales. Según Múnera (2009): “ampliándose el espacio de lo público y de la vida colectiva. Desde el punto de vista de los sujetos, se democratiza la democracia representativa” (p. 10).

La conciliación de estos dos modelos no es armar de retazos la democracia colombiana (Jiménez, 2015), sino estructurar un sistema de valores y comportamientos que permitan unificarla, donde la democracia directa esté enmarcada en la participativa y la participación sea el derecho que le permita a todo ciudadano tomar parte de la conformación, ejercicio y control del poder político.

Aun cuando la noción de representación se consideró en los dos últimos siglos como legitimación del sistema democrático, esta concepción, en la actualidad, entra en crisis al tambalearse el ideal democrático en contraste con los logros, de modo que empieza a pensarse como un artificio, más que como un régimen o una realidad. El desencanto que se deriva de esta percepción afecta la confianza en el régimen político y provoca un alejamiento del ciudadano del espacio de lo público. En esta forma, se intensifica la crisis por la pérdida del sustrato social y se debilita cada vez más el relato representativo (Abal, 2004; Urrea, 2004; Carli, 2003, De Benoist, 2016), No obstante, llevamos 26 años de democracia participativa y las ciudadanas y los ciudadanos continúan alejados de lo público. Esto implica, quizás, que el régimen democrático necesita formas de imponerse a los intereses de los poderosos y que debe haber fuerzas políticas que defiendan la democracia participativa, porque, como cuenta María Teresa Garcés Lloreda (constituyente en 1991), en un foro sobre los 10 años de la Constitución en Manizales, cuando salían del recinto, el día en que promulgaron la nueva Constitución, Álvaro Gómez Hurtado comentó

que debían conformar de inmediato una fuerza política capaz de defender esta constitución, para “no entregarle la criatura a Herodes”. La democracia participativa no es, pues, lo constituido en la norma, sino el ejercicio efectivo que impone una manera de asumir la política.

Una crisis atribuida a las prácticas instaladas en las instituciones intermediarias de la representación, al creciente desapego por los partidos políticos clásicos, atendiendo a lo que señala Katz y Mair (1995, citado por D’Alessandro, 2010), “Los partidos, se enquistan, las elecciones se convierten en ritual para renovar liderazgos –lo que minimiza la competencia externa– y la democracia pierde su capacidad de cambio social. Los partidos, en definitiva, dejan de ser canales efectivos de comunicación desde la sociedad civil hacia el Estado” (p. 26). De igual forma, disminuyen su capacidad para responder a las dinámicas de una sociedad en constante evolución, por la conformación de maquinarias clientelistas y por su vinculación a prácticas ligadas a la corrupción (D’Alessandro, 2010).

Aunque la crisis de la representación de los partidos políticos no es producto de una regresión democrática, sí distorsiona su hacer y toca de manera directa la sociedad, como ocurre con el incumplimiento de las promesas de campaña. El manejo que hace el oficialismo de su caudal electoral a través de apoyos sociales que disfrazan dádivas; el ahogo del crecimiento de demandas políticas colectivas a través de pagos inmediatos (Scott, citado por Uprimny, 1998). La crisis se acrecienta por la feria de avales, la corrupción, y el traslado de las facultades y poderes de los cuerpos representativos al ejecutivo mediante la expedición de decretos de urgencia para evitar la participación y la deliberación de las Asambleas. Estas prácticas enfatizan la desconfianza pública en la democracia, al trazarse políticas que no representan de manera genuina el interés de los representados (Urrea, 2004, p. 18).

La crisis también se imputa a la inconsistencia entre las decisiones que se toman en el ejercicio representativo y los intereses y necesidades de los ciudadanos, como lo precisa Lazarte (1992, citado por Urrea, 2004), las demandas de los ciudadanos difícilmente son recogidas y canalizadas por los partidos, lo que crea una distancia entre lo que requieren los primeros y demandan los segundos, así lo que piden los partidos en nombre de los

ciudadanos realmente es lo que ellos deciden, sin consultar a los ciudadanos. En esta dinámica representativa, los partidos políticos abandonan tradicionales compromisos y funciones con la sociedad, como la articulación de demandas, el reclutamiento político, la integración de ciudadanos, la movilización y la socialización (Baeza, citado por Urrea, 2004), y asumen nuevas dinámicas políticas cada vez más autorreferenciales, lo que agranda la distancia entre “lo que la población pide y lo que los partidos demandan” (p. 13).

Otra razón de la crisis de la representación es al aumento de la capacidad crítica, argumentativa de la sociedad debido a identidades cambiantes y a ciudadanías universales. Abal (2004) precisa que la representación funcionó bien en el modelo parlamentario y en el modelo de masas, puesto que las ciudadanías eran restringidas en la primera y con identidades más o menos permanentes en la segunda, situación que ha cambiado sustancialmente. De igual forma, las actuales dinámicas globalizantes, llevan a conformar nuevos movimientos sociales o políticos que se mueven en lo ecológico, lo identitario y lo regional y que se caracterizan por no defender intereses negociables sino valores existenciales, lo que, para De Benoist (2016), es la posibilidad de recrear una ciudadanía activa desde su base.

En la actualidad, las sociedades son cada vez más plurales, con posturas e intereses diversos, fragmentados y aún contradictorios¹. Es por eso que la crisis demanda ajustes en las instituciones representativas, puesto que el sentimiento de desesperanza en la democracia no es “tantos efectos de una regresión, sino más bien efectos de una progresión de la exigencia democrática en la sociedad civil, a la que las actuales instituciones políticas no saben ni pueden dar respuesta” (Sue, 2002, p. 1).

Al respecto, Urrea (2004) sostiene que “La sociedad en general no se encuentra representada (...) por lo que los problemas sociales se ventilan, se dirimen y, con

¹ Para Carli (2003), los problemas de la representación están directamente vinculados con la configuración de la sociedad contemporánea en la que es cada vez más visible su heterogeneidad en distintos planos y el aumento de segmentos diferenciados; la fragmentación del mundo del trabajo; la globalización cultural que redefine y multiplica gustos y preferencias; y la declinación de la ideología del estado-nación. “Estáramos ante un tipo de sociedad más difícil de representar, de manipular, de interpelar” (p. 2).

frecuencia, se intentan resolver en otras arenas de lucha, directamente con los detentadores del poder público” (p. 18). De este modo, las demandas de la sociedad se realizan por fuera de las dinámicas representativas, por el incremento de su capacidad crítica y argumentativa que le permiten llevar a un nivel alto sus exigencias ante lo político (Lozano, 1996), y comprender que sus necesidades y sus intereses no pueden ser canalizados por las vías representativas institucionalizadas. En consecuencia, surgen las presiones de los grupos de interés (Rodríguez, 1996), como ocurre con las movilizaciones públicas que influyen en posturas y decisiones políticas.

En general es posible precisar que la crisis, como lo plantea Bugnone (2006), es multidimensional, imposible de atribuirse a un solo factor o actor, y está adscrita a la confluencia de factores provenientes de las características del sistema político en los cuales se encuentran los partidos, los actores políticos, sociales, económicos del nivel subnacional, nacional e internacional, lo que se corresponde a la pérdida de terreno de los políticos por la falta de autonomía del Estado-Nación, en el horizonte de la globalización, de un mercado que intenta ocupar progresivamente los dominios reservados del Estado y de las políticas públicas (Sue, 2002).

Otro aspecto de la crisis de la representación política es que, aunque se legaliza mediante elecciones, su legitimidad se soporta en las acciones de los representantes, que pasan por la responsabilidad de conciliar la pluralidad de intereses mediante el ejercicio deliberativo, los procesos de entendimiento de los ciudadanos, en el que se pueden trazar acuerdos, presentar argumentos y se toman decisiones, objetivo político sobre el cual recae gran parte de la credibilidad del ejercicio representativo, porque debe corresponder a lo que los ciudadanos esperan (De Benoist, 2016).

Esta situación es notoria en Colombia, porque la mayoría de las decisiones que se toman se hacen mediante un ejercicio representativo, pese a que el artículo 103 de la Constitución (CP, 1991) precisa mecanismos participativos como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

No obstante, estos mecanismos dejan por fuera a las personas menores de 18 años², puesto que, como lo establece el artículo 98 de la Constitución, el ejercicio de la ciudadanía es a partir de esa edad, mientras no se determine otra en la ley, y en el artículo 99 se estipula que el ejercicio de la ciudadanía es indispensable para poder votar, para elegir y ser elegido, de modo que los mecanismos de participación definidos por la Constitución están estipulados para los mayores de edad, y solo deja un posible mecanismo de participación a los menores de 18 años que es el cabildo abierto en el que los miembros de la comunidad (no estipula edad ni sexo para asistir al cabildo). Este tipo de participación, aunque no conduce a decisiones, sí puede definir la suerte de las propuestas que se hacen.

Las decisiones que toman los representantes, se traducen en leyes, ordenanzas (interés de esta investigación) y acuerdos, que son de obligatorio cumplimiento, bien sea que se identifiquen o no con los intereses, deseos y necesidades de los ciudadanos, de todas formas, se inscriben en las vidas de todos los ciudadanos y las ciudadanas, es decir, un margen de población a la que se le limita o se le niega el derecho a participar y a interpelar, como son los niños y las niñas, por ser menores de 18 años.

² La Constitución de 1991 plantea que el voto es un derecho y un deber de los *ciudadanos en ejercicio* (mayores de 18 años); el plebiscito, según el artículo 77 de la ley 134 de 1994, solo puede ser convocado por el Presidente de la República, para que el pueblo se pronuncie a través *del voto* sobre las políticas del ejecutivo que no requieren aprobación del congreso (exceptuando los estados de excepción y el ejercicio de poderes correspondientes); el referendo, para ser promotor, el artículo 10 de la ley 134 de 1994, estipula que es indispensable *ser ciudadano en ejercicio* y el artículo 18, que la suscripción de apoyo puede ser anulada, entre otras razones si no es legible o no está registrado el *número de cédula* o no está *inscrito en el censo electoral* correspondiente; es decir, está vinculado a la mayoría de edad. La consulta popular es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual se convoca al pueblo para que decida acerca de algún aspecto de vital importancia, quien se manifestaran *a través del voto*; El cabildo abierto, según el artículo 82 de la ley 134 de 1994, plantea que no menos del 0.5% del censo electoral puede solicitar a la secretaría de la respectiva corporación, que sea discutido un asunto de interés para su comunidad, en el artículo 86 plantea que a estos cabildos pueden asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Esta limitación de la participación de los niños y las niñas en Colombia y del derecho a expresar opiniones en todos los asuntos que les afectan y a ser atendidas,³ somete al niño y la niña a que sus demandas no sean reclamadas de manera activa, mediante el ejercicio participativo, sino de forma pasiva, en espera de que el mundo adulto interprete sus deseos, ideas e intereses y se formalice la satisfacción de sus necesidades. Bustelo (2005) precisa que a la infancia se le expropia de la posibilidad de su lenguaje, generando un aislamiento entre generaciones, legitimándose solo el lenguaje adulto, el cual termina presente de manera exclusiva en los espacios decisorios.

Los niños y las niñas, según Bustelo (2005) no son sujetos colectivos y no se asocian para reclamar sus derechos o pedir que se suplan sus necesidades; al ubicar esta situación en el contexto de la democracia representativa no es posible que puedan auto-representarse, es decir, en esta perspectiva se le limita el acceso a los niños y las niñas a los mecanismos institucionales para presentar sus requerimientos y demandar una respuesta de quienes tienen el poder, y solo les queda la opción de que un tercero “tome a su cargo la formulación y presentación de sus pedidos, que ni siquiera son ya verdaderamente propios” (Eberhardt, 2006, p. 65). Al respecto, Carli (2003) señala que es posible desmitificar los discursos de la fidelidad que hay entre el representante y el representado, puesto que siempre se incurre en la traducción de las necesidades y los intereses, y es precisamente este un punto que acota la posibilidad de analizar decisiones e interpretaciones del representante-adulto respecto de su representado-niño y niña y los contenidos que se encarnan en la representación, puesto que la homogeneidad (relativa) que se le atribuía a la población infantil proviene de discursos universalistas que neutralizan las realidades contextuales de la infancia y que es preciso analizar.

³ En los procedimientos judiciales, se ha logrado un avance, puesto que se le da la oportunidad a los niños, las niñas y los adolescentes para que expresen sus opiniones y, de acuerdo con su madurez, sean tenidas en cuenta. Sin embargo, respecto a la formulación de políticas públicas, planes, programas que conciernen a la infancia, no es claro cómo y en qué momento los niños y las niñas ejercen su derecho a expresar sus opiniones.

En todo caso, la formulación y presentación de los pedidos, que aparentemente son de los niños y las niñas para tomar decisiones que marcan y definen trayectorias de existencia requiere reciprocidad entre la representación política y el interés superior del niño. Este último se proclama en el artículo 3 de la Convención de los Derechos de los Niños; según Zermatten (2003), como un principio de interpretación que debe ser empleado ante todas las formas de intervención que se hagan respecto del niño y la niña (como las ordenanzas que se expiden en cumplimiento de los numerales 2 y 10 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia), un mandato para las personas encargadas de los niños y las niñas y que debe orientarse hacia el reconocimiento de su capacidad de interpelar el mundo adulto a partir de sus necesidades y sus intereses.

Respecto al sistema de valores que plantea Jiménez (2015), el representante debe actuar para favorecer los intereses de los representados, entre los que se encuentran los de la niñez, puesto que los niños y las niñas tienen demandas que deben ser garantizadas en las decisiones, porque la participación es activa. Aquí es preciso asumir un concepto de participación sustantiva, como lo precisa Pitkin (1985), en el que el representante debe actuar de manera sensible y a favor de sus representados, y el representado debe concebirse como una persona con capacidad y con juicio y no como alguien que solo necesita cuidado.

Las reflexiones expuestas resaltan la necesidad de abordar la representación política del niño y la niña, dado que los referentes investigativos ofrecen elementos comprensivos de la relación del representante y el representado de una manera activa, es decir, de quienes participan en la elección de su representante, hacen demandas para ser llevadas al plano político y esperan respuestas congruentes con estas, lo que no corresponde con la realidad de la niñez .

Así, la representación política del niño y la niña se comprende como una necesidad investigativa si se asumen las posibilidades y limitantes que implica su lectura en la producción normativa para la niñez. En este sentido, Alzate (2003) plantea que los estudios histórico-jurídicos sobre la infancia remiten en América Latina y en Colombia, a la doctrina de la situación irregular, en la que se incluye la fundamentación originaria del derecho de menores, según la cual se asume al niño y la niña como objeto de control y de protección

privilegiada, que lleva a lo que, en sus palabras, es “la sobreposición del concepto de menor irregular al de menor en situación irregular” (p. 192). La doctrina de la *situación irregular* lleva a patologizar la infancia en situación de riesgo, a criminalizar los niños y las niñas por carecer de recursos materiales, a centralizar el poder de decisión sobre el menor en el Juez, es decir, a configurar un derecho que corresponde a una “no infancia”, a signarlo como menor en términos de lo que denomina Eberhardt (2006), como carencia, falta de cualidades como la edad y la razón que no se encuentran en cantidad suficiente en comparación con un mayor que se encarga de ejercer un poder “durante el estado imperfecto de la infancia” (Locke, 1990, p. 80), situación que es posible rastrear desde finales del siglo XIX (Alzate, 2003 y Eberhardt, 2006), o como lo precisa Campoy (2006) desde el siglo XVII.

Esta situación adquiere una nueva dimensión, cuando la Convención de los Derechos del Niño (CDN) se instala en el centro de las nuevas sensibilidades que se dan frente a la infancia a mediados del siglo XX, lo que marca, según Alzate (2003), el principio de igualdad ante la ley, propone a los niños y las niñas como sujetos plenos de derechos y se organiza la protección en todos los grupos etarios que componen la infancia: niñez y adolescencia. Así, la CDN permite ubicar “puntos de no retorno, donde las necesidades se marcan como derechos” (p. 191).

Los elementos legales que permiten comprender a los niños y las niñas como sujetos y no como objetos supera la tradición de muchos siglos en la que se sometía su cuerpo y su mente a la voluntad de los adultos, así fuera por los más sinceros deseos de protegerlos o por la más profunda sensibilidad ante sus precarias circunstancias económicas, sociales, culturales, o porque al ser hijos con características que el adulto interpreta como debilidad, llevan a dominarlos y a usarlos como si fueran cosas, puesto que pertenecían al espacio de lo privado en el que todo era propiedad del *pater familias*, incluidos los hijos.

Esta comprensión de la niñez se basa en los conceptos de persona y libertad de Kant (1797/1989), conexos con la imputabilidad y el arbitrio, el primero como atributo universal de la especie y el segundo, según el filósofo, como “un derecho originario e innato a ser cuidados por los padres, hasta que sean capaces de mantenerse por sí mismos” (p. 102).

Este derecho es relacionado por Galvis (2006) con la atribución de la libertad y el cuidado, lo que implica una titularidad de derechos de los niños y las niñas.

Al considerar a los niños y las niñas como sujetos titulares de derechos, se requiere considerarlos como personas morales, con capacidad de ser libres, atributos que, para Galvis (2006), “están ligados a la adquisición del lenguaje y a la aceptación de entidades abstractas como las ideas del bien y del mal o de proyección, clasificación y finalidad” (p.22). Esto ocurre desde los primeros momentos de la vida, puesto que el niño y la niña tienen formas distintas de interactuar con otros, de hacer elecciones y de responder a las experiencias vividas. Al comienzo, no lo hacen con un lenguaje articulado, sino a través de la expresión corporal y el llanto y, a medida que avanzan en su desarrollo, con respuestas próximas al lenguaje de los adultos, es decir, con la comunicación de sentido, que los posiciona como interlocutores de los adultos. Por eso, esos atributos se tienen independientemente del momento de desarrollo, de modo que el niño y la niña son sujetos de valoraciones, de exigencias y renuncias que los acreditan como titulares de derechos.

Y es precisamente esto lo que conduce a la necesidad de abordar un trabajo investigativo que permita identificar la relación representante-adulto, representado-niño y niña, identificar si, en el contexto local, la visión del niño y la niña como menores es un asunto superado o, en las decisiones que se toman actualmente, este concepto asume otros matices no vinculados a la situación irregular, sino a la debilidad y la carencia, por tanto, a la necesidad de protección. En esta investigación es preciso identificar cómo esas necesidades interpelan al mundo adulto y se traducen en derechos a garantizar que sus necesidades estén diferenciadas por grupos etarios y, por tanto, que se atienden desde su perspectiva. Esto implica, por tanto, que a los niños y las niñas se les reconocen los derechos como se hace con los adultos.

Por qué la representación política en el plano regional

La investigación que se ocupa de la representación política en la rama legislativa con un alcance regional se debe a que, en las reformas políticas en el contexto nacional, se le

otorga mayor poder, iniciativa y responsabilidad al ejecutivo que al legislativo. En cambio, en el ámbito regional, el legislativo cobra mayor peso en las decisiones, lo que hace que la autonomía concedida por la Constitución a las regiones pasa por deliberaciones colectivas que implican debates y acuerdos. En este sentido, en correspondencia con el principio del equilibrio de poderes, los órganos que coadyuvan en conseguir los fines del Estado se limitan entre sí, para evitar la concentración del poder. Por consiguiente, es preciso partir del equilibrio de poderes en beneficio de las funciones establecidas para cada rama, aunque, en la práctica, es frecuente el clientelismo y la corrupción que pueden atentar contra las instituciones públicas. Por eso, la Constitución establece los límites al definir las funciones de los poderes en cada ámbito.

En esta forma, dado que el ejecutivo tiene un rol más destacado, o al menos más visible, conviene abordar el hacer del legislativo y, en el del ámbito regional, la Asamblea Departamental como espacio de comprensión de la representación política del niño y la niña, especialmente por su función en la aprobación del plan de desarrollo y del plan de inversión del Departamento, mediante el cual se debe garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia, consecuentes con los problemas identificados en el diagnóstico que realiza el ejecutivo.

La segunda aclaración se refiere a las competencias de los distintos niveles territoriales, pues, la Nación se encarga de trazar políticas de desarrollo económico, social y financiero, determina la estructura tributaria del país y hacer las transferencias a las entidades territoriales para financiar asuntos tales como la salud y la educación, y el departamento se encarga de promover y coordinar el desarrollo regional, adelantar proyectos productivos, prestar los servicios de salud, educación, bienestar social, saneamiento básico y protección del medio ambiente en su territorio. Esto incluye el desarrollo de los municipios no certificados que, en el departamento de Meta, son veintiocho de los veintinueve municipios en educación y veinte en salud, por lo cual se debe reconocer el alcance de la representación política en el plano territorial.

En el proceso de descentralización, los departamentos, los municipios y los distritos se ocupan de la provisión de servicios, la disminución de las desigualdades territoriales y

personales, la promoción de la participación ciudadana (Maldonado, 2011) y la exigencia de asumir un papel central en la función de garante que tiene el Estado frente de los derechos de los niños y las niñas. Por consiguiente, “la promoción de estrategias, servicios y acciones orientadas a garantizar y restablecer los derechos de la infancia y la adolescencia competen en gran medida a las autoridades territoriales” (Procuraduría-ICBF-UNICEF, 2006, p. 6).

El artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia define la responsabilidad en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas de infancia y la necesidad de que, en el ámbito territorial, se cuente con una política pública diferencial y prioritaria que propicie la articulación del Concejo, la Asamblea y el Congreso, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública.

Al respecto, la Procuraduría-UNICEF (2005) señalan la necesidad de incorporar las políticas públicas en los planes de desarrollo como medio para garantizar los derechos de la infancia. Estos planes de desarrollo de alcance regional son formulados por los gobernadores, en el nivel local, por los alcaldes, sobre la base de un diagnóstico de la situación de la niñez, mediante el cual se identifican los problemas prioritarios y las estrategias que a corto, mediano y largo plazo deben ejecutarse. Por consiguiente, las asambleas⁴ y los concejos tienen como deber, previo a la aprobación del plan de desarrollo y de inversión, la verificación de su correspondencia con el diagnóstico realizado (Código de la infancia y la adolescencia, 2006), con lo cual se reconoce que la representación política del niño y la niña no es un asunto exclusivo del ejecutivo, sino también, del legislativo (Ley 1098, 2006, Art. 204).

Del mismo modo, es necesario crear en los gobernantes locales, según lo precisan la Procuraduría-UNICEF (2005), la conciencia de la urgencia de pensar en los niños y las

⁴ El artículo 300, numeral 3° de la Constitución de 1991 estipula que es deber de las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, adoptar en correspondencia con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social, con determinación de las inversiones y medidas necesarias para impulsar su ejecución y garantizar su cumplimiento.

niñas como un tema prioritario, máxime en un departamento en el que la evaluación adelantada por la Procuraduría de la Nación identificó que el grado de inclusión de la población de cero a doce años, en los planes de desarrollo es mínimo⁵ respecto a la mortalidad materna e infantil; moderada en desnutrición y deserción escolar primaria; considerable en los servicios de desarrollo infantil y solo significativa en el acceso a la educación primaria.

En consecuencia, para garantizar los derechos de los niños y las niñas, la Ley 1098 de 2006 establece el deber del ejecutivo en todos los niveles, nacional, departamental y municipal, de rendir cuentas específicamente sobre la gestión pública frente a estos grupos etarios (art. 204). En la misma vía, el documento CONPES 109 (DNP-DDS-SS, 2007) propone promover el desarrollo integral de la población de 0 a 6 años, para responder a las necesidades y las características específicas de la infancia y para contribuir a lograr la equidad y la inclusión social en Colombia. En este documento, se establece que le corresponde construir al nivel nacional la política pública de primera infancia y trazar las estrategias con las que se le hará seguimiento y evaluación. Al nivel territorial, en cambio, le compete crear las condiciones para ejecutar dicha política y consolidar planes y programas en los que se articulen entidades y sectores responsables de la protección integral a la primera infancia.

El Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019 define como compromiso el concentrar las prioridades y esfuerzos para que los niños y las niñas cuenten con mejores oportunidades y adecuadas condiciones de existencia, protección, desarrollo y participación y para corregir las desigualdades sociales desde el nacimiento y democratizar las oportunidades.

La estrategia “De cero a siempre” (2012) se propone garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en la primera infancia y la calidad y la pertinencia de la

⁵ Los rangos definidos en la evaluación de los planes de desarrollo departamentales y municipales son: mínima cuando menos del 30% de los programas/proyectos corresponden a la tema evaluado; moderada cuando está entre el 30 y el 60%; considerable entre el 61 y el 85% y significativa cuando es más del 85%.

atención integral desde antes de la yconcepción. Se propone, además, propiciar nuevas formas de relacionarse con los niños y las niñas más pequeños, y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

En estos elementos teleológicos que se han formulado en el nivel nacional y que deben ser aterrizados en el plano regional y local, es posible apreciar en el departamento del Meta el siguiente panorama de la infancia, que es alentador cuando se aprecia que la cobertura por biológicos (DPT y triple viral), en el departamento del Meta están por encima del 94% de 2009 a 2014, mientras que a nivel nacional es del 90%. Respecto a la educación, se aprecia que en educación primaria la cobertura nacional no alcanza el 90%, mientras que en el departamento supera el 91%; en el nivel preescolar, oscila entre 2009 y 2014 entre 58,8 y 67,1%, y a nivel nacional en el mismo período está entre 56 y 63,3%.

Sin embargo, al tomar otros indicadores, la situación se vuelve menos satisfactoria para las niñas y los niños entre 0 y 12 años que representan el 26,2% de la población total del departamento. La tasa de mortalidad infantil, por cada mil nacidos vivos, entre 2009 y 2013 está entre 7,23 y 8,32%, puntos por encima del promedio nacional, con un pico en el año 2009 y con una tendencia al descenso en la actualidad (Sinfonía, 2014).

Respecto a la mortalidad en menores de un año por razones asociadas a la desnutrición, en el período 2009-2012, el promedio nacional en los cuatro años fue de 2,75%, mientras que en el departamento de 4,25%, que supera el total nacional y es creciente para hacia 2012, hasta alcanzar el 6%, es decir, se observa la dificultad que tiene la población infantil para acceder a una alimentación adecuada (PNUD, 2013).

Referente a la muerte de menores de un año por enfermedad respiratoria aguda (ERA), en el período antes señalado, el promedio nacional es de 6.1% y en el departamento en 7,9%, con una tendencia a la baja en 2012 (PNUD, 2013). Por otro lado, aunque se han realizado esfuerzos a nivel nacional por reducir la mortalidad por enfermedad diarreica aguda (EDA), en 2012, la mortalidad en el Meta es de 2,6% frente al 1,3% del total nacional. Esta situación indica la necesidad de abordar la particularidad de la representación de las niñas y los niños en el departamento, puesto que, como plantea Carli (2003), “el agravamiento de la situación de devastación social que afecta en forma central a

la población infantil ha aumentado la necesidad y la urgencia de un debate sobre las formas de representación eficaz de los niños” (p. 4). La pregunta por los elementos que permitan definir la relación entre el representante adulto y el representado niño y niña, según se observa en la literatura, es un vacío teórico, dado que las investigaciones se centran en la representación que se desarrolla de manera activa, es decir, mediante la participación. En la misma forma, es preciso investigar la relación representante-representado en el plano subnacional (Marenghi, 2009), distanciándola de las lógicas exclusivamente partidistas y sin compararlas con otras experiencias representativas (Luna, 2007), puesto que se requiere comprender casos particulares.

Preguntas y objetivos que guían la investigación

En correspondencia con las reflexiones antes planteadas y la realidad social descrita, es preciso preguntarse por: ¿qué concepto de niñez tienen los diputados? ¿Desde dónde interpelan el niño y la niña y sus intereses a los diputados? y ¿Qué enfoque tienen las decisiones de los representantes? En consecuencia, se trazaron los siguientes objetivos de investigación.

Objetivo General

Identificar y comprender la representación política del niño y la niña en el legislativo del departamento del Meta, a partir de las ordenanzas expedidas entre 2006 y 2015.

Objetivos Específicos

- Describir las concepciones de niñez que se posicionan en la legislación del departamento del Meta, entre 2006 y 2015.
- Especificar las condiciones o características de la niñez que interpelan a los diputados para la toma de decisiones en el período investigado.
- Analizar el enfoque de las deliberaciones y decisiones que toman los diputados frente a la niñez del departamento del Meta.

1 Referentes investigativos y teóricos

1.1 Representación política, rutas investigativas

La representación política del niño y la niña, abordada respecto a lo institucional y no a lo instituyente, presenta una dificultad, la escasez de investigaciones que observen su dinámica. Los estudios disponibles se refieren al fenómeno general de la representación política, sobre lo cual es posible encontrar tendencias investigativas relativas a la representación política en América Latina, como las señaladas por Luna (2007).

La primera tendencia se refiere al origen y la evolución de los sistemas de partido de la región hasta los años noventa (Lipset y Rokkan, 2001; Collier y Collier, 1991; Dix, 1989). La segunda tendencia se centra en investigaciones de carácter neo-institucionalista, que analizaron las condiciones para la articulación de vínculos programáticos de representación (Mainwaring y Scully, 1996; Payne y otros, 2003; Mainwaring y Torcal, 2005; Alcántara, 2004 y Coppedge, 1998). La tercera tendencia se identifica como vertiente <<no-institucionalista>> (O'Donnell, 1994; Roberts, 1995; Salazar, 2004; Duran, 2006) como una mirada que se contraviene con los trabajos desarrollados en esta década, que esencialmente eran institucionales.

Una cuarta línea investigativa se refiere a la crisis de la representación y sus determinantes estructurales (Hagopian, 1998; Roberts, 2002; Mainwaring, 2006; Colmer y Escatel, 2005; Herbert, 2000). La quinta y última tendencia está vinculada a la

investigación de redes partidarias, al clientelismo y a la gestión territorial de las políticas estatales (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estéves, 2006).

A las investigaciones sobre representación política, también es posible seguirles el paso desde una perspectiva empírica y con un enfoque de representación sustantiva desarrollada por Marenghi (2009), en el contexto estadounidense y europeo. Este enfoque de representación es el que se asume en esta tesis. Según esta mirada, los presupuestos iniciales, la vinculación entre representantes y representados, mediadas por el distrito, hacen congruentes las preferencias de los dos actores. Esta investigación también auscultó la forma como representaban los legisladores y a quién creían que representaban.

Algo semejante sucedió al trabajar el presupuesto de las preferencias que incluyen cuatro posibles componentes de la representación (Eulau y Karps, 1977), *service responsiveness*, *allocation responsiveness*, *policy responsiveness* y *symbolic responsiveness*. Las posibilidades, según el *Service Responsiveness*, para entender las posiciones políticas que se tejen entre representantes y representados respecto a las preferencias políticas y otros elementos que miden la representación sobre la congruencia en diferentes niveles, tales como las señales que tejen los ciudadanos y las políticas públicas, las plataformas o promesas electorales y políticas, los resultados y las sanciones y el mandato-respuesta (Eulau y Karps, 1977; Stokes, 1998).

El *Service Responsiveness* alude a las acciones de los representantes para garantizar beneficios a sus bases electorales (ciudadanos particulares o grupos reducidos). Los estudios apuntaron a la comprensión de las concepciones de los representantes sobre sus funciones. Las investigaciones asumen metodologías centradas en encuestas o entrevistas aplicadas a los representantes o a través de indicadores como el tamaño de la plantilla de los legisladores, el volumen de comunicaciones con sus representados y el número de viajes realizados por los representantes hacia sus distritos (Taylor-Robinson, 1992; de Moraes, 2008).

En Colombia, en esta misma línea, se encuentran investigaciones que centran su interés en el indicador patrones de viaje, con las cuales se busca comprender la importancia que se le otorga a algunos espacios geográficos, y se analizan las estrategias de los senadores para

mantener cautivas sus bases electorales y para atraer nuevos votantes (Crisp y Desposato, 2004). Otros indicadores utilizados en investigaciones realizadas en el país observan el número de empleados que tienen los senadores en sus distritos y el tiempo de dedicación al trabajo en las regiones (Ingall y Crisp, 2001).

Respecto al componente *Allocations Responsiveness*, que alude a las prácticas empleadas por los representantes en la consecución de beneficios para sus distritos mediante intercambio “*pork*” “*barrel*”⁶, las investigaciones en Estados Unidos analizan las estrategias que utilizan los miembros del congreso y las negociaciones que se surten entre ellos. En Latinoamérica, en algunos casos, se focalizaron en el manejo y los criterios a través de los cuales se distribuyen los fondos del Ejecutivo.

Finalmente, se identifica una línea de análisis y los factores que algunos estudios emplean con la intención de explicar los comportamientos de los legisladores (Marenghi, 2009). Este trabajo está vinculado a la escuela de la elección racional, sobre la forma como las instituciones electorales dedican incentivos para producir cierto tipo de comportamientos en los actores. En esta vía, se emplea como variable dependiente las iniciativas legislativas, teniendo en cuenta dos dimensiones: proceso de selección de candidatos y tipo de voto (Crisp et al, 2002).

En esta línea, en Colombia, se investiga sobre el comportamiento y las transformaciones de los representantes antes y después de la Constitución de 1991 (Crisp e Ingall, 2002). Es posible también identificar investigaciones en las que se asume como variable dependiente la presentación de iniciativas legislativas de impacto local, para determinar los factores electorales y clientelares que influyen en la forma en que se asume este comportamiento (Cárdenas, et al, 2006).

Otras investigaciones se ajustan a las líneas de reflexión en Latinoamérica presentadas por Luna (2007). Aunque algunas de ellas se refieren a otros países, pueden mirarse con un referente institucional mediante el cual se describen los partidos y se analiza su

⁶ Son políticas que permiten la apropiación de fondos por el Congreso y otras Asambleas legislativas que no benefician al total de la ciudadanía sino a ciertos grupos en determinados espacios geográficos.

reciprocidad con el sistema electoral, como por ejemplo: las características de origen y la evolución de la representación política, del sistema electoral y de los partidos a través de la revisión de las constituciones (Antinori Bolaños, 1995); el comportamiento electoral como criterio para acercarse al conocimiento de la sociedad y al grado de adecuación entre el sistema político y el sistema social (Redondo, 2002). La legitimidad de los partidos y las elecciones (Pachano, 2009) y la de partidos y representación política y su capacidad para incluir la deseabilidad de la participación como respuesta al reclamo de la sociedad (Verge, 2005); finalmente, la capacidad de adaptación de las instituciones representativas propias de las Cortes de Castilla (Lorenzana, 2010).

En general, las investigaciones permiten hallar divergencias históricas de los sistemas políticos y de los partidos de América Latina, a excepción de Chile. Esto, respecto a Europa Occidental y en atención a variables como: estructura de clivajes sociales y el nivel de penetración social de los partidos (Luna, 2007). Se encontró, igualmente que en América Latina se presenta una baja institucionalización partidaria y la necesidad de ampliar las investigaciones hacia la manera como han evolucionado los vínculos programáticos entre votantes y partidos, para explicar los mecanismos alternativos de afinidad en esta diada.

Se identifican liderazgos que se articulan en rendición de cuentas vertical entre el líder y sus representados, eliminando las de carácter horizontal, como ocurre con el caso de Venezuela con Hugo Chávez (Coppedge 2003). También se observa el resurgimiento de movilizaciones populistas, se advierte la consolidación de un “neo-populismo” Latinoamericano (Alcántara, 2004), articulado por partidos con liderazgo personalista y que incide en la dinámica económica del Estado y la región.

Las investigaciones permitieron vislumbrar que la crisis responde a una insatisfacción en la oferta y no a la incapacidad de la demanda de consolidar preferencias programáticas consistentes, pese a lo cual no se afecta la estabilidad democrática en la región latinoamericana (Colmer y Escatel, 2005), pero abre la necesidad de reflexionar sobre los mecanismos que permiten gobernar.

También es posible identificar la penetración de redes clientelares en sectores de bajos recursos que afectan las intenciones de voto, en los que se da el intercambio entre la

promesa del voto por bienes de bajo costo, para ello se emplean estrategias de focalización de los votantes volátiles, lo que deriva en una inversión rentable para el partido-máquina (Stokes, 1998).

Al investigar sobre la forma como representan los legisladores y a quién lo hacen (Marenghi, 2009), los congresistas de los países abordados: Argentina, Colombia, Costa Rica, España y Uruguay, exceptuando a Chile, respondieron que sus representados eran todos los ciudadanos del país, lo que se confirma con los proyectos de corte territorial que presentan, pero no contradice que ellos prefieran beneficiar a sus electores de las regiones en que fueron elegidos. En Colombia, el número de proyectos legislativos de alcance nacional se incrementó después de la nueva constitución. La forma en la que se lleva a cabo la representación no tiene relación con la pertenencia a un partido. La concentración del voto con el que se obtuvo éxito influye en el comportamiento del representante, es decir, se pueden focalizar los proyectos en quienes tienen concentrados regionalmente sus votantes.

Al respecto, se encontró que el perfil de un representante que con mayor frecuencia hace una defensa de intereses territoriales (Marenghi, 2009) es quien tiene poca experiencia, que es elegido en una zona periférica y de baja magnitud, que pertenece a un partido poco centralizado, sin una fuerte disciplina partidista y que siente que su elección corresponde a la simpatía que le tienen sus electores y a sus méritos individuales.

Estas investigaciones emplean técnicas estadísticas, análisis de regresión múltiple en la dimensión actitudinal y de regresión logística para la de comportamiento, con el fin de determinar el perfil de los legisladores con marcada defensa de intereses nacionales o parroquiales (Marenghi, 2009). Se analiza también el contexto, la cartografía, las actas de las sesiones y las comisiones de trabajo, los acuerdos, las titulaciones y los oficios, que permitieron entender “el sistema de poder” que cubre la representación política y resaltar la vinculación entre las instituciones y las personas que las integran.

La revisión de las investigaciones permite concluir que la forma de preguntarse por la representación está vinculada a nexos programáticos de representación (Luna, 2007; Marenghi, 2009; Salazar, 2006; Duran, 2006); a la congruencia entre representante y representado en formas como señales que hacen los ciudadanos y las políticas públicas, las

plataformas y las promesas electorales y las políticas, los resultados y las sanciones; a la comprensión de las concepciones de los representantes sobre sus funciones; a la importancia que otorgan a los espacios geográficos; a las estrategias de los miembros del congreso y las negociaciones que se surten entre ellos; al manejo y los criterios a través de los cuales se distribuyen los fondos del Ejecutivo; a la manera como se consolidan los incentivos por las instituciones electorales para producir cierto tipo de comportamientos en los actores; y al número de proyectos legislativos nacionales y locales.

La investigación sobre la representación política tiene vacíos que deben ser asumidos. Para Marenghi (2009) es preciso abordar la frecuencia con la que se acercan los representantes a conocer las demandas de sus representados, las acciones que adelantan para satisfacerlas, el contacto con la sociedad civil de sus regiones y la frecuencia con la que se apartan de sus partidos en las votaciones regionales o las formas de fiscalizar al ejecutivo. Otro tema para investigar son los procesos de nominación de candidatos por los partidos y sus asociaciones con las normas electorales, y la relación entre la organización del congreso y la producción legislativa.

De igual forma, hay que abordar el nivel de consistencia ideológica de un discurso populista (Durán, 2006), analizar el sistema para incluir y representar a los sin voz y sin presencia (Hagopian, 2006), el impacto de los populismos en la democracia y en los otros (Salazar, 2004).

Estas investigaciones permiten comprender dificultades metodológicas como el hecho de asumir una tendencia en el nivel nacional, el empleo de indicadores comparados o estudios de caso centrados en partidos o movimientos políticos (Luna, 2007). Esto permite inferir la necesidad de comprender la dinámica representativa en los niveles locales más allá de los partidos políticos, sin que deba compararse con otros casos.

Entre otras falencias, se señala el hecho de que se pensó *a priori* en las investigaciones, quiénes eran los actores vinculados representativamente, lo que en algunas ocasiones permitió concluir que la incongruencia entre sus preferencias era una ausencia de representación. Respecto a las explicaciones de los comportamientos de los representantes, estas falencias se manifiestan en que no se aborda, o no se hace en profundidad, la relación

entre representantes y actores políticos en el nivel regional y municipal (Merenghi, 2009; Rodríguez, 2014).

De los vacíos investigativos identificados es posible inferir la necesidad de investigar sobre la frecuencia con que el representante consulta las demandas de su representado y las decisiones que toma para satisfacerlas (Merenghi, 2009); de abordar la diada representativa en el nivel local y que vaya más allá de la que hace un partido político en particular (Luna, 2007; Merenghi, 2009). Además, que la representación política se suele asumir desde una perspectiva activa, vinculada al ejercicio de los derechos políticos en la cual está exenta la pregunta por la forma como se da la representación desde una perspectiva pasiva, es decir, de aquellos a los que aún se les tiene negado el derecho a participar y decidir sobre quién les debe representar, como ocurre con los niños y las niñas. En esta forma, es posible posicionar la necesidad de comprender la representación política que hace el representante adulto del representado niño o niña. En este sentido, la presente investigación reflexiona sobre el concepto que tienen los legisladores del nivel departamental de los niños y las niñas a los que representan, las características del niño y la niña que interpelan a su representante y el enfoque de las decisiones que toman los legisladores sobre la representación que los diputados hacen de los niños y las niñas en el departamento de Meta, y aportar así a la comprensión de la relación representante adulto-representado niño y niña.

1.2 Referentes teóricos para reflexionar sobre la representación política de los niños y las niñas

Al trazar un camino hacia la comprensión de la representación política del niño y de la niña, es preciso transitar de manera crítica por los referentes teóricos que han sustentado su trato y que son indispensables en la medida en que impregnan los ámbitos privado y público, y los planos jurídico, político y educativo, porque en ese recorrido se encuentran las rutas para comprender el sentido actual del niño y la niña en el ejercicio representativo. Los enfoques teóricos, tales como el tutelar y de minoridad y el de derechos y libertades,

proponen la manera de concebirlo, qué constituye su mejor interés, quién lo determina y cómo lo hace.

El primero se estableció en el seno de los cambios trascendentales y fecundos del siglo XVII, cuando se despertó el interés por el niño y la niña, que había estado sometido al control y al dominio absoluto del padre, y se adoptó una concepción diferente, pero no más favorable:

Como una experiencia naturalizada de protección, vale decir de separación de los niños y niñas, de construcción de tiempos y espacios infantiles distintos a los del mundo adulto (...) considerándoseles como no ciudadanos como tiempo de preparación para la vida adulta (Cussianovich, 2005, p. 2006).

Este concepto terminó ampliándose a todos los campos concernientes a su realidad, y atrapándolo en la dinámica de la debilidad, de la indefensión y de la incapacidad, como “carencias intrínsecas a la minoría de edad, que hacen imposible considerar que el menor pueda valerse por sí mismo. Y a la vez, como un ser de gran valor que merece una protección especial” (Campoy, 2006, p. 423).

La visión de los niños y las niñas se dirigía a protegerlos de las amenazas provenientes de la sociedad o de los perjuicios que ellos mismos pudieran ocasionarse, pues, como lo precisa Alzate (2003), la niñez es una “etapa de extrema fragilidad en todas las dimensiones de la vida física y psíquica, pues se consideraba que “los niños no tienen experiencia, son débiles y se hallan a merced de mil peligros que amenazan su existencia” (p. 103). Esta orientación se observó hasta mediados del siglo XX, y en Colombia se manifiesta incluso en el *Código del Menor*, pese a la entrada en vigor de la Convención de los Derechos del Niño, en 1991, que conjuga el reconocimiento de derechos con el tratamiento de los niños y las niñas en situación irregular (Galvis, 2006).

Al conjugar reconocimiento de derechos con tratamiento del menor en situación irregular. Los efectos de este equivoco se han reflejado en todas las carencias que hoy experimentan los niños y las niñas (...). En la perspectiva de derechos, la obligación del Estado es atender de manera integral a la niñez y a la adolescencia como grupo de población que se encuentra en el ciclo de formación para la autonomía y el ejercicio

responsable de los derechos. Sin desconocer la necesidad de la protección cuando es necesaria, cuando se toma este concepto como conducta cotidiana se está corriendo el riesgo de educar y orientar para la dependencia sea de la familia o el Estado, antes que para la autonomía y libertad (p. 135).

El modelo de libertades y derechos, por su parte, se propone la extensión a los niños y las niñas de los derechos reconocidos a los adultos, y de la capacidad de ejercerlos por ellos mismos y no por terceros, con lo cual se pasa de una visión del niño y la niña como necesitados de ayuda y cuidado a la de sujeto de derechos. En este sentido, con la proclamación de la Convención de los Derechos del Niño (1989), se hace un avance respecto a la protección de la dignidad y los derechos de los niños y las niñas, en igualdad de condiciones con todas las personas, independientemente de su momento de desarrollo y con la protección integral como modelo de gestión pública (Galvis, 2006). Como lo afirma expresamente Cillero (2003):

En el campo de la infancia, se trata de elaborar una noción de sujeto que pueda superar la formulación ilustrada de - sujetos pero incapaces- y desarrollar una teoría jurídica no excluyente, integradora e igualitaria en que tengan lugar las personas menores de edad con respeto de su igual dignidad y de sus diferencias”. (...) Idea que encuentra mayor reconocimiento en la Convención (...) con la cual se zanja la cuestión, aunque sea desde el punto normativo. (p. 25)

En esa perspectiva, se plantea la investigación de la representación política del niño o la niña y se sustenta la pertinencia de los referentes teóricos mencionados, en la medida en que se desea comprender las características de la representación y observar si el nuevo concepto de niñez, y lo que se cree mejor para él (construido según los aportes del enfoque de derechos y libertades), ha dejado de ser un asunto formal y se ha convertido en una realidad que se vive en los cuerpos colegiados representativos, expresado en los debates y las decisiones respecto a los niños y las niñas.

Estos planteamientos, revisados a luz del concepto y de los intereses de los niños y las niñas, permitieron elaborar dos categorías de análisis de su representación política. La primera, el concepto de niñez, en la que se concilia la forma en que se asume al niño y la niña, que está presente en las deliberaciones y las decisiones de los diputados, las

características que motivan la toma de decisiones y en la cual es posible precisar dos subcategorías “menor” y “sujeto de derechos”. La segunda es el enfoque de protección al niño y la niña que alude la forma como los diputados resuelven las necesidades y los intereses de los niños y las niñas y en la que es posible precisar dos subcategorías “enfoque tutelar” y “enfoque de derechos”. En este sentido, asumimos la discusión sobre el concepto de niñez en posturas teóricas que han penetrado en Colombia y que han precisado formas de verlos, de entender el interés del niño y la niña y la forma como se ha resuelto.

1.2.1 Concepto de niñez: de la incapacidad a la titularidad de derechos

La manera como se ve hoy la niñez responde a las estructuras históricas y culturales que operan, a las líneas de poder y a las formas de definir al sujeto. De este modo, al abordar el análisis de la concepción de la niñez según una determinada corriente de pensamiento, se pone en escena la idea que se tiene de él, y que se manifiesta en la forma de enunciarlo y de definir sus características que se tornan eje de conductas adultas y que influyen su vida mediante acciones individuales, grupales e institucionales.

Por consiguiente, para esta investigación, el concepto de niñez está vinculado a la idea que se tiene de ellos en determinadas posturas teóricas como el de menor, en el enfoque tutelar y el de sujeto de derechos, en el de derechos y libertades, y que determinan formas de tratarlo, de tal forma que precisan acciones jurídicas, políticas, económicas y educativas.

En la Grecia antigua, Platón y Aristóteles consideraban que las características de irracionalidad del niño y la niña lo alejan de la virtud. Los dos señalan que el niño y la niña carecen de cualidades propias de los adultos, como la fortaleza física, la razón desarrollada y la competencia moral. Estos planteamientos, aunque no se mantuvieron intactos entre el siglo IV a.c y el siglo XVII d.c., ni tuvieron una auténtica continuidad (Campoy, 2001), sí es posible apreciarlos en el trato y la consideración hacia los niños y las niñas bajo el dominio absoluto del padre.

Sin embargo, los cambios socioeconómicos de los siglos XVII y XVIII produjeron también cambios (...) la condición de infancia en el discurso ilustrado termina siendo

asumida como una barrera justificatoria de su exclusión social; derivada entonces de un doble fenómeno, el de su mistificación y el de la naturalización de su inferioridad. Postergación y exclusión serán entonces consustanciales a la condición infantil (Cussianovich, 2005).

En consecuencia, se pasa de considerar al niño y la niña como propiedad a pensarlos como una persona incapaz, necesitada de protección, como sostiene Alzate (2003): “el niño tiene como esencia límite en la heteronomía, la dependencia, la necesidad, la “incompletud” frente a los ya “completos”” (p. 90). En este sentido, la acción del Estado es, como lo enuncia Zermatten (2003), reactiva frente a los problemas de fragilidad de la infancia. Este tránsito se hizo con aportes filosóficos y jurídicos que impregnaron las sociedades occidentales, entre los que se encuentran el de Locke.

Para Locke (1990), los niños están en un estado de imperfección, de carencia de libertad (aunque están destinados a ella) en el que no gozan de toda la capacidad de razón ante lo cual el padre y la madre deben cuidarlo, reglar su conducta y dirigirlo hasta que logre ser un hombre libre (pp. 92-93). En esta forma, se entendió que el paso de la imperfección a la perfección requiere un esfuerzo respecto a la infancia y que se alcanza en la vida adulta, tránsito en el cual la educación. La imperfección, entonces, está caracterizada por la falta de razón y de libertad. Respecto a la primera, la razón, para Locke (1990) es la ley que gobierna al hombre y que, en sus palabras, es:

La ley por la que Adán debía gobernarse fue la misma que habría de gobernar a todas sus posteridades: la ley de la razón. Pero la descendencia de Adán, al haber entrado en el mundo de un modo diferente a como Adán lo había hecho, es decir, mediante un nacimiento natural que daba a luz a los hijos ignorantes y sin uso de razón (...), sin embargo, quienes han procedido de él y han llegado al mundo a través del nacimiento son ignorantes y sin uso de razón (p. 79).

En consecuencia, el niño y la niña no tienen uso de la razón puesto que no pueden serle manifestada, sino que es conocida por ella sola, pues, “todos han nacido niños febles, incapaces de socorrerse a sí mismos, y sin inteligencia” (Locke, 1990, pp. 77-78). Así, en los años iniciales, los niños están guiados por el amor más que por la razón.

Según Locke (1986), las ideas llegan a la mente humana a través de los sentidos, y la acción de la mente es la reflexión⁷, con lo cual es posible entender la concepción de la mente del niño como “papel en blanco, libre de toda inscripción”⁸, en el cual las sensaciones hacen sus primeros trazos por estar rodeados de cuerpos que de manera diversa lo afectan y le imprimen las ideas. En la misma línea, el autor señala que “Quien considere con atención el estado de un niño o una niña recién llegado al mundo tendrá pocos motivos para pensar que está abarrotado de las ideas que constituyen el material de sus futuros conocimientos” (Locke, 1986, p. 84) y, además, advierte: “en un niño recién nacido bien pocas señales de un alma habituada a pensar, y menos aún encontrará muestras de raciocinio” (Locke, 1986, p. 95).

Sin embargo, el estado de imperfección del niño y de la niña es mejorado con el crecimiento y la edad, hasta el punto de eliminar los defectos por completo, es un estado transitorio, en palabras de Locke (1986):

⁷ Para Locke, “(...) nuestros sentidos (...) transmiten respectivas y distintas percepciones de cosas a la mente, según variados modos en que esos objetos los afectan, (...) la otra fuente de donde la experiencia provee de ideas al entendimiento es la percepción de las operaciones interiores de nuestra propia mente al estar ocupada en las ideas que tiene; las cuales operan, cuando el alma reflexiona sobre ellas y las considera, proveen al entendimiento de otra serie de ideas (Locke, 1990, pp. 83-84).

⁸ “Es claro que Locke con su negación de nociones o principios innatos en la mente humana, partiendo de la manera como adquirimos cualquier conocimiento, no niega tampoco como está en sus propias palabras “(...) que haya tendencias naturales impresas en las mentes de los hombres, y que desde el momento mismo que haya sentido y percepción, algunas cosas le son gratas y otras son mal recibidas; algunas a que se inclinan otras a las que huyen. Pero esto en nada favorece a la doctrina de los caracteres innatos en la mente, que serían los principios del conocimiento para gobernar nuestro obrar. (...) porque si hubiera caracteres ciertos impresos por la naturaleza en el entendimiento, no podríamos menos que percibirlos operando constantemente en nosotros e influyendo en nuestro conocimiento, del mismo modo que percibimos a esos otros operando en la voluntad y en el apetito, sin que jamás dejen de ser los resortes y los motivos constantes de todas nuestras acciones (...) (Locke, 2006, p. 42). Al respecto Tarcov señala “la tabula rasa se aplica de manera absoluta sólo al conocimiento, no a las habilidades, temperamentos o deseos” (Tarcov, citado por Campoy (2006, p. 160).

Sus padres tienen una suerte de gobierno y jurisdicción sobre ellos cuando vienen al mundo, y también durante algún tiempo después; pero se trata solamente de algo transitorio. Los lazos de esta sujeción, son como los refajos en que son envueltos los recién nacidos a fin de darles soporte durante el tiempo de su infancia en que son más débiles; la edad y la razón, a medida que van creciendo, aflojan esas ataduras hasta que por fin las deshacen del todo y queda el hombre en disposición de decidir libremente por sí mismo (p. 78).

La otra característica que define la imperfección del niño y de la niña es la falta de libertad. Para Locke (1990), la libertad natural del hombre es el estar libre de cualquier poder superior en la tierra, y no estar sometido a la voluntad o la autoridad legislativa de hombre alguno, solo a la ley de la naturaleza. La libertad cuando se está en sociedad es la de no estar sometido sino a la establecida por consentimiento y en el seno del Estado. La libertad es “un no estar sujetos a la inconstante incierta, desconocida y arbitraria voluntad de otro hombre” (p. 52). Por eso, como los niños y las niñas nacen débiles, desamparados y sin entendimiento, no son libres y no están en estado de igualdad (aunque estén destinados a él cuando disfruten del uso de la razón), pero mientras tanto deben estar sometidos a la voluntad ajena.

En este sentido, Hart (1974) considera que, conforme al principio de libertad, se ha de reconocer a las persona su ámbito de despliegue, en el que es posible que actúe conforme a su voluntad. Por ello, se le ha de reconocer una voluntad jurídicamente vinculante y es precisamente esto lo que lleva a la necesaria negación de que los niños y las niñas tengan derechos, puesto que carecen de capacidad para tomar decisiones, de actuar conforme a su voluntad (Alston y Parker, citados por Campoy, 2006).

La conclusión es que el concepto de niñez está vinculado a la imperfección física, moral e intelectual; es poseedor de capacidades y deficiencias; las primeras le permitirán tener un desarrollo moral; las deficiencias les impiden alcanzar dicho desarrollo por sí mismos, y por eso, requieren el apoyo de terceros para lograrlo. Estas son las ideas en las que se asienta la perspectiva tutelar que se fortaleció posteriormente con aportes de diferentes autores.

En esta misma vía, Korczak (1993) piensa que se instala la idea de que el niño y la niña no saben nada, no adivina y ni presente nada, no comprende el mundo de los mayores ni tiene la capacidad para juzgarlo o para distinguir lo importante de lo que no lo es y no tiene idea de sus responsabilidades futuras. La actitud del adulto respecto del niño y la niña está corrompida por su dependencia material, por la miseria de su condición, el niño o la niña debe hacerse a sus beneficios mediante su obediencia y buen comportamiento, a lo cual el adulto responde con sensibilidad que pasa por la ternura o por su buena voluntad, pero no cabe hablar de derechos porque no existen, no es más que un chiquillo no será hombre sino hasta el día de mañana (pp. 20-21).

Al niño y a la niña se les debe vigilar, parar cualquier iniciativa, ejercer control total, custodiarlos todo el tiempo, puesto que en cualquier momento se puede caer, hacer daño, ensuciar, tirar cosas, romperlas, perderlas, extraviarlas, siempre le puede ocurrir una desgracia. Se le debe instruir, dirigir, servir de ejemplo, luchar contra sus malos instintos, imponerle conductas, combatir su obstinación y sus caprichos. Aunque no es posible, pese a la mayor prudencia, protéjelo totalmente, si acaso sucede alguna desgracia no habrá que reprocharse nada (Korczak, 1993, pp. 21-22).

O como lo plantea Alfageme et al (2003), se instala una suerte de desconfianza en el niño, en el que son vistos como víctimas, victimarios, indómitos, conflictivos, victimizados e incluso peligrosos, “que induce en un enfoque como este a la desconfianza y el reforzamiento de medidas de exclusión de participación. A lo sumo y muy excepcionalmente podrá ser compatible con una participación bajo estricto control (p. 23).

Lo que para Galvis (2006) es la idea de incapacidad y que en sus palabras:

Con el criterio de ineptitud para manejar la complejidad del mundo de los adultos. La niñez y la adolescencia se miran desde la negatividad, como no pueden comportarse como adultos entonces se somete al poder del mundo adulto. De ahí el criterio de dependencia que fundamenta la autoridad y, en el menor de los casos, se expresa en la protección (p. 85).

En el progreso de este enfoque se identifican dos tendencias, el tutelaje tradicional y el renovado, que asumen la concepción de “menor”, en cuya comprensión se marca la

diferencia. El tradicional, cercano a los planteamientos de Locke, asume a los menores de edad de manera indiferenciada, sin distinciones entre un grupo de edad y otro, porque todos tienen las mismas características: la imperfección, la inmadurez y la falta de experiencia que no les permite tomar decisiones juiciosas. Por eso, no es necesario diferenciar entre un grupo de edad y otro, por ser un grupo homogéneo (Campoy, 2006). Lo que puede verse como carencia de marcas de diferencia, que deben ser significativas para los niños y las niñas, y también para la sociedad por ser un régimen de valoración social Grueso (2009).

El tutelaje renovado, cercano al enfoque de derechos, asume aportes de la medicina, la psicología y la pedagogía, y piensa que hay diferencias en el desarrollo de todas las facultades, lo que es más cercano al enfoque de derechos y libertades, que, a la tutela, especialmente en las capacidades intelectuales. Para algunos autores, las facultades cognitivas se perfeccionan a través de etapas evolutivas. Para otros, estas facultades se adquieren en un proceso continuo de desarrollo, sin separaciones nítidas y en el que es imposible sostener que dos personas siguen el mismo proceso. Por esto, hay que atender al niño o la niña de acuerdo con las facultades cognitivas que cada uno vaya alcanzando, en un tránsito de la inmadurez racional y una carencia de experiencia a la madurez racional que se despliega al final de la minoría de edad (Campoy, 2006).

Es preciso decir, entonces, que los niños se han tenido que socializar en sociedades adulto-céntricas que los asumen según su incapacidad frente al adulto y que su condición los lleva a ser tratados como objetos de protección, cuidado y control de los adultos.

Esta condición está justificada, entre otras razones, por la incapacidad de uso de razón que se le atribuyó y que tiene su fundamentación en Platón y Aristóteles. En Platón (327a-1999)⁹, el dominio de la parte irracional en el niño o la niña es lo que lo aleja de la virtud, por lo cual debe apoyarse en la educación para lograr su evolución y dejar atrás el dominio de los apetitos, concupiscencias y desazones. En Aristóteles (1998), el ejercicio del poder tiene una relación directa con la mayor o menor potencialidad del uso de la razón. Por eso

⁹ Para citar a Platón, utilizamos la paginación de la edición de Stephanus de 1578. La fecha de la referencia es la página de la citada edición, luego una letra que corresponde a la columna, a ó b, y luego la fecha de la edición de la traducción de la que se cita el texto.

el padre es por naturaleza el gobernante, y el niño o la niña, por no tenerla desarrollada, está sometido a la voluntad y dominio del padre.

En las sociedades clásicas, no se le reconocía al niño capacidad para el uso de la razón al igual que a los esclavos y las mujeres. Sin embargo, en los niños varones, esta incapacidad era temporal, hasta la mayoría de edad, cuando finalmente ostentaba la razón para ejercer la ciudadanía en la Polis y el poder en la familia (Galvis, 2006).

En esta forma, en las culturas clásicas se observa que los niños y las niñas estaban destinados a desenvolverse en la esfera privada, la del hogar, donde compartían con sus madres, nodrizas y esclavos, quienes les atendían en los primeros años en los que permanecían alejados del mundo público. Por tanto, los intereses de los niños y las niñas eran asunto privado y quedaban fuera de las regulaciones de las cuestiones públicas; condición que se extiende hasta el siglo XVIII.

Otra razón que confinó a los niños y las niñas al espacio privado es una institución muy antigua, la patria potestad que, según Montesquieu, la adquiere el hombre en su estado de naturaleza y sobre la cual expresa en *El espíritu de las leyes* su más profundo respeto, al identificar en la autoridad paterna utilidad para conservar las buenas costumbres (Galvis, 2006). El poder que se atribuye al padre es lo que mantiene la unidad en el grupo a través de la sumisión de los hijos y las hijas, de la mujer y de los demás miembros de la familia.

En el grupo familiar, el “*pater familias*” era el único “*sui iuris*”, pleno de derechos, mientras que los otros miembros eran “*alieni iuris*”, sin derechos, carentes de capacidad plena, equiparados a los esclavos y las esclavas en su incapacidad para la titularidad de derechos. En esta forma, los niños y las niñas eran considerados como incapaces de bastarse por sí mismos y, sobre todo, como carentes de identidad propia. Por esta razón, dependían de manera absoluta del padre.

Los niños y las niñas, entonces, fueron ignorados por el ámbito público que solo protegía los intereses del Estado y de manera discrecional el de los padres y las madres, y negaba sus derechos, puesto que no existían como personas sino como propiedad del padre.

Pese a ese poder, originalmente absoluto, esta institución se fue limitando debido a la

confluencia de varios factores que permitieron comprender su evolución y que, para Galvis (2006), están vinculados a su naturaleza, que no es jurídica, porque el derecho solo se interesaba sobre las relaciones civiles y no había tocado la intimidad de la familia. Esto se fue transformando poco a poco hasta el presente¹⁰. Otro factor era la ciudadanía:

Es decir, de la vinculación de los hombres al poder de la ciudad, se tiene que desvanecer el predominio del poder unipersonal privado (...) La ciudadanía convoca a los individuos para asumir la responsabilidad de la ciudad, cuando los regímenes personales pierden su razón de ser (p. 92).

Así, es posible decir que el devenir de la humanidad no configuró un panorama alentador para los niños y las niñas, pese a que el poder absoluto del padre fue limitado. Siguió al cuidado de los padres y las madres quienes, en atención a la carencia de razón y libertad (condiciones esenciales para el ejercicio de la ciudadanía), deben reglar su conducta y dirigirlos hasta que logren ser personas libres (Locke, 1990); pasando de la concepción emplazada en la sociedad, el niño o la niña como “propiedad”, a la del niño o niña “incapaz” y necesitado de protección.

Al respecto, Locke desarrolla la idea de que los seres humanos se hallan por naturaleza en un estado de perfecta libertad e igualdad, en el que cada quien dispone y ordena acciones, sin dependencia de la voluntad de otra persona, tan solo dentro de los límites de la ley de la naturaleza. Sin embargo, aclara que si bien se nace libre y racional, esas facultades solo se desarrollan con la edad (Locke, 1990).

¹⁰ En este aspecto las reflexiones de la filosofía contribuyen a la transformación de la patria potestad cuando definen al ciudadano como el poseedor de la razón en grado sumo. Por este motivo el mundo griego post homérico es el forjador de la ciudadanía como elemento alternativo de la patria potestad (Galvis, 2006, p. 92).

En la evolución de la patria potestad aparece una categoría que marcó a los niños y niñas, y determinó las consideraciones políticas, jurídicas, sociales y familiares que se establecieron sobre ellos, como es la “capacidad”, que se concibió en lo jurídico como “aptitud para ser titulares de derechos y obligaciones” (González de Cancino, p. 251). El niño o niña, al no estar facultado o facultada física ni mentalmente, no tenía capacidad de hecho

En la minoría de edad, como plantea Locke, se permanece bajo el gobierno provisional del padre y de la madre, y los hijos y las hijas deben respetarlos y rendirles reverencia. Y es precisamente el no haber distinguido estos dos poderes —el derecho del padre o la madre de educar al hijo o a la hija cuando es menor y el de rendir honor toda la vida al padre y a la madre— lo que produce confusión respecto a la libertad, de modo que “el primero es más un privilegio de los hijos y un deber de los padres que una prerrogativa del poder paternal” (Locke, 1990, p. 87). Esta confusión postergó durante siglos el sometimiento del niño o la niña al poder absoluto del padre.

Respecto a la razón, para Kant (1989), los niños y las niñas no la tienen y, en consecuencia, los padres ejercen su derecho de tutela hasta que puedan usar su entendimiento (p. 103). Y la libertad la define como “la independencia con respecto al arbitrio de otro” (Kant, 1989, p. 48), el niño o la niña está sometido al arbitrio de terceros porque no reconoce los límites de sus acciones frente a la libertad de los otros.

En este sentido, los niños y las niñas no se asumen como centro de las decisiones y las acciones que se configuran del mundo adulto, son sus cuidadores, sus padres y sus educadores en quienes se centra la atención para que sean ellos los encargados de hacerles llegar los beneficios, los derechos y los contengan hasta tanto puedan tomar las decisiones por sí mismos y hacerse cargo de sus consecuencias.

La familia, en este enfoque y retomando a Korczak (1993):

(...) tiene que ver con los hijos como personas que están haciéndose; y este hacerse tiene unas fases de desarrollo, que hay que ir recorriendo, y un objetivo final: la adquisición de la madurez por el hijo; con lo que termina tanto la condición infantil del hijo como la responsabilidad de los padres (p. 14).

La relación entre padres e hijos en este enfoque está determinada por la idea de la protección del niño y la niña, para proveer los cuidados necesarios para que no se haga daño a sí mismo en lo físico y en su formación personal, mientras alcanza las condiciones para actuar de manera independiente a la voluntad de sus padres.

La familia está llamada a tomar las decisiones sobre asuntos que afecten el núcleo familiar en su totalidad o a cualquiera de sus miembros, a controlar y contener a los miembros menores y a las mujeres (Donzelot, 1979). Al respecto, Campoy (2006) señala que, hasta bien entrado el siglo XX, el padre era considerado como la persona más capacitada para proteger, dirigir y controlar a la familia, en un esquema de un padre cabeza de familia y una madre dedicada a las actividades domésticas.

Los padres, en este enfoque, son quienes conocen mejor a sus hijos y los principios de su familia, y por tanto están legitimados para su control y dirección. Se encargan de reglar la conducta en la familia y dar las normas de comportamiento que expresará el niño frente al resto de la sociedad. Los hijos, al ser el producto de la reproducción y al ubicarlos en el mundo sin su consentimiento, producen en los padres la obligación, en la medida de sus fuerzas, puesto que los hijos deben estar satisfechos y gozan del derecho de que los padres ejerzan su tutela y su formación (Kant, 1989). Estos derechos son obligaciones de los padres para los hijos, como sucede con la necesidad de resguardarlos, puesto que su estado es de indefensión e incapacidad, y los padres ayudan a que no se les produzca daño y resguardan su integridad creando las condiciones necesarias para tal fin.

En el enfoque de protección, el niño es asumido por su fragilidad y es valorado como futuro adulto. Al respecto, Locke (1986) señala que los padres tienen el deber de educar bien a los niños:

Es de tal modo el deber y la misión de los padres, y el bienestar y la prosperidad de las naciones dependen tanto de ello que yo quisiera llevar la convicción al corazón de todos (...), es también el modo más fácil para producir hombres virtuosos, hábiles y útiles en sus distintas vocaciones (pp. 26-27).

En consecuencia, el niño es asumido según los referentes del ciudadano que será y no como el niño que es, puesto que el deber de la familia es entregarle a la sociedad el adulto deseado. El niño, entonces es considerado como vulnerable, beneficiario de las decisiones de los padres, cuyos derechos podrá ejercerlos cuando sea adulto, y una sociedad preocupada por resguardarlos mientras son niños.

La tutela de los niños y las niñas se mantuvo de manera explícita en el campo jurídico, político, social y adquirió relevancia en el plano internacional, primero desde una perspectiva de protección vinculada con la situación de desamparo de la niñez, lo cual se formaliza con la Carta de Ginebra de 1924 y en un segundo momento, con la Convención de los derechos del niño en 1989, con “la noción de la protección integral como modelo para poner en práctica los derechos de los niños”¹¹ (Galvis, 2006, p. 132).

Paralelamente, en los años sesenta y setenta en Estados Unidos, se consolida el “enfoque de derechos y libertades” con la construcción de un nuevo concepto de niñez, que tuvo origen, según algunos autores, en los planteamientos de Rousseau y que, dos siglos después de la publicación del Emilio, terminaría afianzándose en un movimiento que busca reconocerlo. En este sentido, es necesario trabajar sobre cuál es el concepto de niñez en el ginebrino y sobre las reflexiones presentadas por algunos autores que defienden el enfoque de derechos y libertades, que consolidan esta nueva mirada del niño.

Rousseau (1995) sostiene que el niño tiene una perfección que le es propia (por tanto, no hay primacía del adulto sobre el niño) y, aunque tiene deficiencias, también tiene capacidades, estas últimas son las que le llevan a la perfección en cada etapa de la vida y las deficiencias les exponen a los perjuicios externos y les impiden alcanzarla por sí

¹¹ Para Galvis (2006), la protección integral no es un paradigma, sino un instrumento para la realización del paradigma de los derechos de la infancia. En sus palabras: “Hacer de la protección integral un paradigma es, en cierta medida, continuar con la doctrina de la situación irregular pero enriquecida con el discurso de los derechos. Esta posición hace de la protección el propósito y se oculta la intención de proporcionar a los niños, las niñas y adolescentes las condiciones de ejercicio de sus derechos para lograr su pleno desarrollo en el seno de la familia en armonía y felicidad. La tendencia de los proteccionistas es hacer de esta categoría un paradigma lo cual conduce a la confusión de los alcances de la protección. ¿cuál es el campo de acción de la protección integral?, ¿es la acción del Estado y de la sociedad o se extiende a la acción de los padres y de la familia? Como está planteada, la protección es un modo de la gestión pública para hacer efectiva la perspectiva de los derechos (...) (p. 133). Por eso plantea que la integridad implica conjunción, articulación e interlocución de saberes, sujetos, funciones y decisiones alrededor de la infancia, lo que lleva al reconocimiento, ejercicio y restablecimiento de los derechos.

mismos. En esta forma, dependen del adulto, con la condición de que esta dependencia busca que el niño libremente desarrolle sus capacidades.

Al respecto, dice Rousseau (1995): “La infancia tiene maneras de ver, de pensar, de sentir que le son propias; no hay nada menos sensato que pretender sustituirlas por las nuestras” (p. 120). Este pensador desprende al niño del gobierno de los padres, tal como lo sustentó Locke y presenta un novedoso horizonte para su consideración.

Parte de la premisa¹² de que el hombre es bueno porque la naturaleza individual es buena, pero todo se degenera en las manos del hombre. “un hombre abandonado a sí mismo desde su nacimiento entre los otros, sería el más desfigurado de todos” (Rousseau, 1995, p. 37), por tanto, hay que liberarlo de las limitaciones que de manera arbitraria se le imponen por la sociedad para que la bondad natural del individuo pueda exteriorizarse. Así, en el Emilio, apela por la vuelta a la naturaleza. Dicha bondad natural va a ser uno de los ejes de la concepción del niño, puesto que las cualidades que nos acompañan¹³ cuando estamos recién llegados al mundo son las necesarias para alcanzar la felicidad y la unidad con la Naturaleza y los hombres.

El otro eje de la concepción de la infancia en este autor es el concepto de libertad, que ostenta, para él, un dinamismo que implica su reconocimiento y su respeto durante toda la vida, puesto que tiene una relación directa con la felicidad:

La felicidad de los niños, así como la de los hombres, consiste en el uso de su libertad; pero esta libertad se halla limitada en los primeros años por su debilidad” (Rousseau, 1995, p. 112). [En otro pasaje, precisa] “(...) el primero de todos los bienes no es la autoridad sino la libertad. El hombre verdaderamente libre no quiere más que lo que

¹² Para Campoy (2006) la idea de bondad natural del hombre, no es una premisa, sino el resultado de otras nociones: “el hombre es naturalmente bueno porque la Naturaleza no puede crear nada que sea en sí mismo malo, y esto es así porque la Naturaleza es una creación directa de Dios. (...)” (p. 609), que se interpreta de la primera idea del Emilio en la que queda clara la razón por la cual la sociedad está corrompida y la necesidad de tomar el camino de la voluntad divina.

¹³ Esto no implica que los desarrollos de las cualidades innatas necesariamente produzcan el bien (Campoy, 2006, p. 612).

puede y hace lo que le place. Esta es mi máxima fundamental. No se trata más que de aplicarla a la infancia, y todas las reglas de educación derivan de ella” (p. 114).

Así, se revela una forma nueva de concebir la infancia y la necesidad de brindarle una educación apropiada a su desarrollo. El planteamiento de Rousseau de asumir a los niños y las niñas como niños y niñas está vinculado al tratamiento de su libertad¹⁴ que se justifica, según Campoy (2006), en tres razones: su ejercicio para la formación del ciudadano; la necesidad de considerar al niño y la niña como seres con capacidad de actuar en libertad; y la educación conforme a lo trazado por la naturaleza, con la felicidad y la libertad en las diferentes etapas.

La familia, en Rousseau (1995), es patriarcal y cumple una función central en la educación del niño, la madre debe ser la nodriza y el padre el preceptor. Corresponde a este educar a su hijo. Una vez concluida la función primera de la madre como nodriza, es necesario que el niño pase a manos del padre, para garantizar con esta guía una educación conforme a la naturaleza, que no se pervierta por otros: “Será mejor educado por un padre juicioso y limitado que por el maestro más hábil del mundo” (p. 57). El padre tiene un triple deber: engendrar, alimentar y educar a sus hijos, porque debe hombres a la especie, hombres sociales a la sociedad y ciudadanos al Estado: “No hay ni pobreza, ni trabajos, ni respeto humano que lo dispensen de alimentar a sus hijos y educarlos por sí mismo” (p. 58). Quien no cumpla con esta triple función es culpable, así la cumpla a medias, no tiene derecho a ser padre.

El enfoque de derechos y libertades, como se dijo antes, si bien tiene un antecedente en los planteamientos de Rousseau (1995), se estructura sobre aportes de diversas fuentes que coinciden con este pensador, en el deseo por saber quién es el niño y cuáles son sus verdaderos intereses. Esta coincidencia es posible por el descubrimiento de las cualidades que históricamente habían sido relegadas o simplemente excluidas.

¹⁴ Para Rousseau, si bien la libertad es indispensable para que el niño desarrolle de manera adecuada sus capacidades, dadas sus deficiencias y las características de la sociedad, su ejercicio sin un control externo puede ir en detrimento del niño y de terceros. Por tanto, el adulto debe limitarla de manera discreta

El enfoque de derechos y libertades propone un cambio, “sustituir la protección de los niños por la de sus derechos” (Campoy, 2006, p. 900), de la misma manera que el modelo de familia en el que se eliminan las existentes relaciones de poder, inclusive las del Estado, y otorga al niño y a la niña mayor libertad para escapar de la protección, porque ella manifiesta la desconfianza en sus capacidades y considera que se debe garantizar el interés del niño y la niña y que son ellos quienes pueden decidir si cuentan con los mecanismos adecuados (Campoy, 2006). Este enfoque parte de considerar a los niños y las niñas como un grupo social que ha estado sometido, como otros grupos (las mujeres y los afrodescendientes), a limitaciones jurídicas, políticas y sociales y que debieron trazar rutas reivindicatorias de sus derechos, lo que implica también la liberación de la niñez.

La familia, en el enfoque de derechos, se ajusta a lo señalado por Cebotera (1984), citado por Zuluaga (2003):

Espacio de socialización decisivo en la formación democrática y ciudadana, vista como un estilo de convivencia que prepara a sus miembros para el ejercicio de la ciudadanía (...) Una familia que se constituye a partir de relaciones democráticas –ejercicio de derechos y deberes y ejercicio de ciudadanía– estará en mejores condiciones para apoyar el desarrollo individual, colectivo y humano de sus miembros (s.p).

Esta concepción de la familia parte del supuesto de que el niño y la niña son capaces de interactuar con el mundo y tomar sus propias decisiones y, por eso su voluntad debe ser respetada a través de la articulación de sus derechos frente al Estado y la familia, así las funciones paternas tendrán límite en estos derechos. Al niño y a la niña no se les reconocen privilegios pues estos son concesiones que hacen los padres bajo ciertas condiciones y son atribuidos o restringidos en correspondencia a la voluntad del adulto, lo cual, en este enfoque, son los derechos. La familia es, entonces, un escenario en el que conviven las voluntades, incluso opuestas entre sí, que llegan a un acuerdo aceptable y encuentran límite en los derechos y las libertades de los miembros.

El niño y la niña son asumidos en este enfoque con capacidad de autorregularse y autodisciplinarse, y, por tanto, las relaciones entre los padres y los hijos se basan en el

diálogo, el consenso y no en el autoritarismo. En este sentido, se traza en la familia un nuevo contrato que regula las relaciones entre iguales, sin abandonar el deber de orientación que le asiste a los padres por el afecto que les tienen a sus hijos. Se dinamiza la familia en la sinergia entre la autoridad de los padres, el amor y la capacidad de autorregulación del niño o la niña.

La familia entonces pasa de ser el espacio de imposición al de formación en un esquema democrático en el que a todos sus miembros se les reconoce como iguales. Recae en ella el deber de guiar al niño y a la niña en su desarrollo pero con su participación activa, aportando así a una mayor independencia y confianza en sí mismo. Los niños y las niñas dejan de ser concebidos como beneficiarios de las acciones provenientes del mundo adulto y pasan a ser participantes activos en la construcción de la vida familiar, donde su opinión es una perspectiva que enriquece la convivencia en el hogar.

El concepto de niñez también se redimensiona en este enfoque, pues se concibe como sujetos con capacidades diferenciadas en los ciclos de desarrollo; como un personas en evolución cuyo transcurso, para Bustelo (2005), las lleva a un proceso autónomo y más exactamente a su emancipación:

(...) en donde la autonomía y la heteronomía son definidos como dimensiones constitutivas en tensión continúa. Pero en este proceso los elementos heterónomos que sitúan al niño/a (...) como parte de una sociedad y de su historia no son una imposición, sino un dialogo entre la generación adulta y la generación más joven sobre cómo construir y direccionar el proceso emancipatorio (pp. 264-265).

El enfoque de derechos y libertades desea superar la concepción del niño y la niña como adultos en potencia, y hace el intento por eliminar esta manera de pensarlo:

(...) con ella lo que se pretende es simplemente tratar al niño como si nunca fuese a ser adulto, manteniendo así al niño en una infancia artificial más tiempo del que dura de modo natural. Lo que Holt defiende (...) es concebir al niño como persona que está en una etapa de desarrollo, por lo que se ha de proteger tanto como un niño cuanto en su desarrollo evolutivo natural a la adultez (Campoy, 2006, pp. 786-787).

Algunos autores, influidos por los planteamientos de Ariés (1987), hacen una crítica a la separación del mundo adulto y el mundo infantil, respaldada en la construcción artificial de un concepto de infancia. Por ello, esgrimen razones por las cuales el niño o la niña no responde a las características que se le atribuyeron, lo que los lleva a abogar por su liberación, porque las limitaciones para el mundo infantil están vinculadas a la concepción de infancia que la sociedad ha construido y las actuaciones que en consecuencia con ella provoca el mundo adulto.

Ante esto, Campoy (2006) señala la necesidad de abordar dos cuestiones para que este argumento de libertades y derechos pueda salvarse: la primera es expresar las características que le permiten al niño y a la niña controlar y dirigir sus propias vidas; la segunda, identificar las razones construidas artificialmente para mantener su dependencia.

Ante la primera, el autor encuentra que quienes defienden el enfoque de libertades y derechos la resuelven apelando a un criterio de circularidad en el que los adultos definen a la niñez por ciertas características vinculadas a la incapacidad y la carencia, y provocan comportamientos adultos consecuentes con esas características, lo que suscita en los niños y las niñas esas características y no otras que habrían podido desarrollar. Este círculo solo es posible romperlo en la medida en que se permita desarrollar en los niños y las niñas sus capacidades mediante una conducta adulta que asuma al niño y a la niña como capaces y responsables, que propicie su desarrollo en correspondencia con su naturaleza.

Frente a la segunda, retoma argumentos de Holt (Citado por Campoy, 2006), que son motivaciones para argumentar que la dependencia del niño o la niña es la falta de trabajo (no se cuenta con sitios de trabajo para los adultos y menos para los niños y las niñas) que exige su exclusión del mundo laboral, la explotación económica, la subutilización artificial que lo ubica como objeto de amor, “que traspasa la sutil línea que divide el ofrecer amor necesario para los niños y las niñas y el imponer un amor necesario para los adultos, produciéndose, según Holt, una invasión en la libertad del niño” (p. 804).

En el enfoque de derechos y libertades, se equipara al adulto y al niño, pues este tiene su propia perfección en cada etapa de la vida, con deficiencias y capacidades como las tienen los mayores. Las capacidades le permiten alcanzar el desarrollo de sus cualidades, puesto

que está en evolución, y el libre desarrollo le permite avanzar en su continuo perfeccionamiento. Con ello, se rompe la idea de dependencia y subordinación del niño y de la niña al adulto. La concepción de niñez se identifica con el concepto de persona libre, con capacidad de buscar felicidad, ser titular de derechos y hacer elecciones en correspondencia con sus criterios.

En el enfoque de derechos y libertades, Campoy (2006) pone como punto central los derechos y no a los niños y las niñas, puesto que, cuando el eje de discusión está en los segundos, existe una privación de su libertad y del despliegue de sus capacidades naturales, porque se les concibe como incapaces y dependientes, impidiéndoles el desarrollo como sujetos con cualidades y capacidades propias, para continuar prisioneros del adulto y sus acciones protectoras, que lo único que hacen es alejarlo de los espacios y dinámicas socializadoras. Por tanto, cuando en el enfoque de derechos y libertades, la reflexión se centra en los derechos, se hace un reconocimiento del niño y de la niña como capaces y responsables, y así responde con comportamientos propios de esa naturaleza que tiene y que ahora se le reconoce.

En la misma vía, al reconocer que no pueden hacerse distinciones por edad, se asume que el niño y la niña son también poseedores de atributos como la autonomía, la libertad, la igualdad, la responsabilidad y la dignidad, lo que permite comprender que tiene la capacidad de entender que existen otros con iguales atributos, a reconocer que, del mismo modo que él, los demás están en ejercicio de sus derechos. Esto se asume como el ejercicio responsable de los derechos que llevaría a eliminar la dicotomía derecho - deber puesto que el despliegue de los derechos se hace en el marco de los derechos de los demás, de modo que los deberes están implícitos en la titularidad de los derechos (Galvis, 2006). Esta postura permite superar la idea de que el niño o la niña no tiene la capacidad de autorregularse (equilibrio entre razón y voluntad), y por tanto, de la dependencia en que se la ha mantenido, los adultos tienen el poder y los derechos y el niño los deberes. Los deberes no están implícitos en la titularidad de los derechos. El correlato de los derechos es la responsabilidad. Los deberes son heterónomos, en cambio, la titularidad de los derechos y la responsabilidad son autónomos.

1.2.2 Del interés en el niño al interés del niño y la niña, enfoque de acción pública

El interés del niño o la niña implica una reflexión sobre los enfoques de tutela y de derechos y libertades y se preguntan por lo que constituye su mejor interés, quién lo determina, cómo se hace y cómo se resuelve cuando se presenta conflicto con otros intereses.

El interés en el niño proviene del paso conceptual de considerarlo como una carga familiar y social al estimarlo como alguien que vale por sí mismo y que se proyecta en el tiempo con esperanza y confianza.

(...) la familia, pasó a ser un ámbito de afección entre los esposos y entre estos y sus hijos. No se trata ya de una familia constituida preferentemente en función de la propiedad y la fortuna sino en función de los hijos y de su educación. Niños y niñas salen del anonimato y se constituyen en una dimensión afectiva determinante de la familia (Bustelo, 2012, p. 288).

En el siglo XX, se redimensiona la persona del niño y de la niña en la sociedad y se expresa una preocupación por él como digno de interés, que se refleja en “políticas de educación, de cuidados o incluso económicas (y de marketing) más hacia el niño y sus necesidades, hasta preceder a sus deseos” (Zermatten, 2003, p. 2).

El redimensionamiento del interés en el niño confluye en un nuevo concepto expresado en un instrumento jurídico como la Convención de los Derechos del Niño, que lo concibe como sujeto de protección y de derechos. Este redimensionamiento permite pasar, según Zermatten (2003), de la noción de bien del niño a su forma actual, el interés superior del niño y de la niña¹⁵, que se proclamó como principio de interpretación que debe emplearse

¹⁵ El interés superior del niño está consagrado en el artículo 8 del Código de infancia y adolescencia que lo precisa como: “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos [de los NNA] que son universales, prevalecientes e interdependientes”. Por tanto, es el principio orientador de la acción de la sociedad y de la política pública dirigida a los NNA, y de las decisiones particulares respecto de situaciones en las que se deban armonizar los derechos e intereses de los NNA con los de terceros. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha

en todas las formas de intervención y que el autor precisa: La Convención lo considera sujeto de protección no objeto.

Se hace necesario realizar una política para los niños que no sea solamente reactiva frente a los peligros que les amenazan (política puramente proteccionista), sino también una política proactiva, es decir que busca realizar las condiciones favorables a la participación de los niños (p. 20).

Para Cillero (2002) es:

“un principio” que obliga a diversas autoridades e, incluso, a instituciones privadas a estimar el “interés superior del niño” como una consideración primordial para el ejercicio de sus atribuciones, no porque el interés del niño sea un interés considerado socialmente como valioso, o por cualquier otra concepción del bienestar social o de la bondad, sino que, y en la medida que, los niños tienen derechos que deben ser respetados, o dicho de otro modo, que los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen (p. 1).

dispuesto que el interés superior del niño no constituye un principio en abstracto, sino de naturaleza real y relacional, por lo cual sólo puede establecerse prestando consideración a las circunstancias particulares y únicas en las que se encuentra el NNA.

Así las cosas, la Corte Constitucional estableció que, para justificar decisiones en el interés superior del niño, se deben cumplir, al menos, cuatro condiciones básicas: (i) el interés del NNA en cuya defensa se actúa debe ser real (relación a sus necesidades particulares y a sus especiales aptitudes físicas y psicológicas); (ii) independencia del criterio arbitrario de los demás, es decir, que su existencia y protección no dependan de la voluntad de los padres o funcionarios públicos encargados de protegerlos; (iii) al ser un concepto relacional, la garantía de su protección se predica frente a intereses en conflicto cuyo ejercicio de ponderación debe ser guiado por la protección de este principio; (iv) se debe demostrar que dicho interés tiende a lograr un beneficio jurídico supremo consistente en el pleno y armónico desarrollo de la personalidad del NNA. En igual sentido, el artículo 44 de la Constitución Política prescribe que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, como consecuencia del especial grado de protección que aquéllos requieren (IV y V informes periódicos de la República de Colombia al Comité de los Derechos del Niño, 2011, p. 41).

El principio del interés superior del niño tiene dos funciones, de control y de solución. La primera es un criterio que permite garantizar y respetar sus derechos y la segunda es un criterio de solución para que los tomadores de decisiones resuelvan las controversias y las perplejidades a favor del desarrollo de las niñas y los niños. En este sentido, es una unidad de apreciación de la decisión que se debe pronunciar (Zermatten, 2003). Es una respuesta a tendencias desconocedoras de los derechos del niño y un principio que ratifica su titularidad activa, puesto que actúa como un límite a las actuaciones de las autoridades y los demás adultos.

Para Cillero (2002), además, este principio apoya la visión de interdependencia de los derechos, que se destaca en las primeras etapas de la vida, puesto que aseguran la debida garantía de los derechos a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Algo similar sucede con la garantía de los derechos, pues no está limitada por el interés colectivo, puesto que el interés superior del niño es una consideración primordial. En este sentido, sus derechos no ceden ante lo colectivo, puesto que se ponderan de forma prioritaria.

El concepto de libertad es un criterio clave para abordar el interés del niño y de la niña en el enfoque tutelar. Para Locke (1990), la libertad natural humana es despojarse de cualquier poder superior, y no estar sometido a la voluntad o autoridad legislativa de hombre alguno, solo a la ley de la naturaleza. La libertad, cuando se vive en sociedad, es no estar sometido sino la ley establecida por consentimiento, en el seno del Estado. Es “un no estar sujetos a la inconstante, incierta, desconocida y arbitraria voluntad de otro hombre” (p. 52). Entonces, los niños y las niñas que nacen débiles, desamparados y sin entendimiento, no son libres y están en estado de desigualdad, aunque estén destinados a la libertad cuando tengan uso de razón, pero entre tanto deben someterse a la voluntad de los padres que deben reconocer y salvaguardar dicho interés. Por eso, la naturaleza da el poder a los padres para beneficio de los hijos mientras sean menores de edad y para suplir su falta de habilidad y de entendimiento en la administración de su propiedad sobre la que aún no pueden tomar decisiones acertadas en el mundo de los negocios (Locke, 1990).

Para definir el mejor interés del niño, los padres, según Locke (1886), deben distinguir las necesidades de naturaleza de las necesidades de fantasía. Las primeras son contra las

cuales la razón, sin ningún auxilio, es incapaz de impedir que nos perturben. Las necesidades de fantasía son producto del capricho que puede corromper los espíritus y apasionarlos por bagatelas si se les complace. Las necesidades de naturaleza deben procurarse satisfacerse sin impaciencia, siempre y cuando su retraso no amenace con un mal irreparable. Las necesidades de fantasía, en cambio, no deben satisfacerse jamás, deben sofocarse tan pronto como nacen para evitar que se vuelvan demandas y perjudicar a la persona (pp. 144-146).

Al respecto, Campoy (2006) sostiene que esto justifica el rechazo de la intervención de terceros en las relaciones entre padres e hijos, rechazo que se expresa en la defensa que hace el enfoque tutelar de la privacidad de las relaciones entre ellos, mientras que el de derechos y libertades pretende liberarlo del yugo paternal, sin dejar que terceros definan cuál es el mejor interés del niño. El devenir del enfoque tutelar llevó a que se hiciera un tránsito del abstencionismo del Estado a su intervención en defensa y protección del mejor interés del niño. En el tutelaje tradicional y atendiendo a lo estipulado por Campoy (2006), el niño y la niña tienen una consideración secundaria y son los adultos capacitados, los padres, sus acciones y sus decisiones en los que se centra la atención, como forma de garantizar beneficio al niño, termina siendo el beneficiado de sus disposiciones, sin atender sus opiniones.

En la tendencia renovada, la dirección y el control del niño y de la niña están sometidos a la idoneidad del adulto, mientras este le brinde una adecuada protección. Al niño y a la niña hay que respetarles su voluntad en la medida de su evolución y su desarrollo continuo, y por tanto hay que escucharles y esforzarse por saber cuál es su voluntad. Y son los padres quienes toman las decisiones pertinentes. Para el enfoque tutelar, no existe el interés del niño y de la niña como tales, pues se estructura en el interés que tendrá como adulto, puesto que, según lo precisa Campoy (2006), su interés solo adquiere sentido en la medida en que se ajuste al supuesto interés en cuanto sea adulto y que, según Blustein citado por Campoy (2006) : “señala la existencia de un interés legítimo de la sociedad en elegir las prácticas de crianza porque estos constituyen sus futuros ciudadanos, los que en el futuro se encargarán del desarrollo material, cultural y moral de esa sociedad” (p. 482).

Respecto al conflicto entre el interés del niño o la niña y el de los padres, el enfoque tutelar tradicional, lo niega de plano, al creer que el padre siempre quiere lo mejor para su hijo, y se creía que el interés del niño coincide con lo deseado por sus padres y que no hay tensión entre los intereses, pues son compatibles y complementarios. Se cree que los padres, por su amor natural, solo desearán lo mejor para sus hijos.

El tutelaje renovado asume que el niño está en continua evolución y desarrollo y por tanto como lo afirma Campoy (2006):

El mejor interés de la persona solo puede ser uno, sea cual sea la fase de la vida en que se encuentre, puede cambiar el contenido concreto, pero no las categorías que lo conforman. De esta manera, se consideraría (...) que el respeto a la libre voluntad de la persona es uno de los principales bienes, sino el principal, que conforman lo que ha de entenderse por su “mejor interés” (...) habrá que entender que el respeto a la libre voluntad del menor forma parte de lo que hay que entender que es su mejor interés. (pp. 498 -499)

Aunque se considera la voluntad del “menor”, pero en atención a que esta voluntad es imperfecta, no es posible aceptar que sea él quien determine cuál es su mejor interés y cómo hacerlo efectivo, por lo cual es necesario un tercero para que tome las decisiones. Se niega, así, para Campoy (2006), el carácter vinculante de la voluntad del niño y de la niña.

El enfoque tutelar, como se dijo antes, tiene su origen en Locke, pero guarda en su acervo una influencia de Kant y de Mill, sobre un concepto clave para pensar lo que se debe entender como derechos y a quiénes se les han de reconocer. Dicho concepto es la libertad. Ambos pensadores son pilares básicos en la construcción de una ética de la libertad conforme a la cual el ser humano adquiere pleno valor moral precisamente en su ejercicio (Campoy, 2006).

Y es justamente en la conceptualización de la libertad de estos dos autores en lo que el enfoque tutelar encuentra soporte para no reconocérsela al niño. Para Kant (1989), la libertad moral supone autonomía y racionalidad para trazar los fines propios y actuar en consecuencia para alcanzarlos, dentro de un orden moral establecido. La autonomía exige la capacidad de reconocer la esfera propia de tal autonomía y la de los demás, saber hasta

dónde ir para alcanzar los fines deseados, respetando los límites impuestos por la libertad de los otros. Por eso, la inmadurez del niño en lo moral y en lo intelectual hace que no tenga la capacidad para reconocer su fin moral y cómo alcanzarlo, pues no está capacitado para reconocer los límites que impone la libertad de los otros, y por tanto, está excluido del reconocimiento del ámbito de la libertad (Kant, 1989). Además, que si se le brinda esta posibilidad el niño y la niña son mirados con sospecha y desconfianza, y por lo mismo, es mejor no configurar dichos espacios (Campoy, 2006).

Para Mill (1984), las decisiones que el individuo toma en el ejercicio de su libertad son defendibles, por respeto a su soberanía individual, porque “a la individualidad debe corresponder la parte de la vida en la que el individuo es el principal interesado” (p. 119). Sin embargo, en otro pasaje Mill (1984) precisa:

Casi es innecesario decir que esta doctrina es solo aplicable a seres humanos en la madurez de sus facultades. No hablamos de los niños ni de jóvenes que no hayan llegado a la edad que la ley fije como la de plena masculinidad o feminidad. Los que están todavía en una situación que exige sean cuidados por otros, deben ser protegidos contra sus propios actos, tanto como contra los daños exteriores. (p. 38).

Mill (1984) justifica así el paternalismo, en que el niño, por su falta de madurez y de discernimiento, no es capaz de ejecutar una acción y afrontar las consecuencias derivadas de su voluntad. Por eso, se debe dejar de lado el interés del niño y resguardar el interés de la sociedad, porque, según el autor:

Ninguna persona es un ser enteramente aislado; es imposible que una persona haga nada serio o permanentemente perjudicial para sí, sin que el daño alcance por lo menos a sus relaciones más próximas y frecuentemente a las más lejanas (p. 126).

En este sentido, el niño no podrá discernir conscientemente cuál es su mejor interés y actuar en consecuencia, porque se le aborda según sus carencias que demandan amparo constante y desvelado, situación que afecta su reconocimiento como sujeto titular de derechos. Al respecto, Coussianovich (2005) encuentra que estas medidas se estructuran en una dinámica de la prescindibilidad del niño que se naturaliza por su condición de niño y

que, como regla general y ética, se visibiliza en acciones de protección. Esquema del que se desprenden posturas como la del “aún no”.

Verhellen (1992) señala que este “aún no” se debe a la cuarentena a la que se le somete al niño, al aislarse de los adultos y llevarlos a lugares que los preparan para la adultez (en la casa, la escuela en donde se le propone el juego educativo para estar con sus pares), porque el niño es inmaduro y debe ser ayudado y estimulado para que logre la meta de ser adulto, por tanto, aún no ser, aún no conocer, aún no bien-estar, aún no ser responsables, aún no ser capaz de y aún no ser ciudadanos como sí lo son los adultos. De esta forma, el niño es puesto en el limbo de la espera.

Respecto al interés del niño, Rousseau (1995) desarrolla su reflexión para definir cuál es y quién precisa dicho interés, se debe centrar la atención en él, para observar sus auténticas necesidades y la consideración de su perfección y descentrar la atención que se había puesto en el adulto. Con ello, le otorga importancia al niño por lo que es actualmente y no por lo que será en el futuro. Por eso, las decisiones que le afecten deben tomarse atendiendo sus intereses actuales y no los intereses ajenos o futuros, según la etapa de su vida.

En lo que respecta a quién determina el interés del niño, Rousseau sigue una senda muy cercana a la del tutelaje, pues, el adulto es quien lo hace basado en la observación de su carácter, que se manifiesta en plena libertad y que deben ser correctamente interpretada para saber cuál es su interés. Al respecto, señala:

(...) solo está sometido a los demás por sus necesidades, y porque ven mejor que él lo que le es útil, lo que puede ayudar o perjudicar a su conservación. Nadie tiene derecho, ni siquiera el padre, a mandar al niño algo que no le sirve para nada (Rousseau, 1995).

Al respecto, señala Campoy (2006, p. 452) que en esta perspectiva y en la relación entre hijos y padres son los primeros en quienes se centra la atención, ganan protagonismo las decisiones y las acciones de los adultos, en tal sentido los niños y las niñas son “meros receptores”, que subordinan su vida a la voluntad adulta y deben asumir una actitud pasiva.

Campoy (2006) considera que la relación que se establece entre el niño y el Estado establece que el interés del niño está supeditado al del futuro adulto. En sus palabras:

Consiguientemente lo que existe es una desaparición del interés del niño en cuanto tal, pues éste, finamente, sólo tendrá sentido en la medida en que se adecue al supuesto interés que el futuro adulto tendrá en cuanto tal adulto” (p. 482).

En este sentido, se justifica actuar desde la perspectiva del Estado para asumir una figura paterna de orientar al niño y la niña y defender su interés desde una postura institucional y no según el propio niño.

Respecto al interés del niño y la niña, en el enfoque de derechos y libertades se considera al niño y la niña con mayor capacidad de lo que tradicionalmente se le reconocía y, por tanto, será él mismo, el mejor juez de lo que le compete y será capaz de reconocer su auténtico interés para obrar en consecuencia. Cuanto menor es la edad del niño o la niña, es preciso considerar la autoridad natural, en la que los padres empleen la persuasión para evitar que sus acciones le afecten de manera negativa a sí mismos o a terceros, pero en todo caso es el niño o la niña quien decide cómo actuar para defender su mejor interés.

1.3 El enfoque de derechos y libertades

En sus inicios, el enfoque de derechos y libertades reclamaba para los niños los mismos derechos que disfrutaban los adultos, en atención a las deplorables condiciones en las que vivían los niños y las niñas (y también otros grupos como las mujeres y las personas negras). En este sentido, el enfoque de derechos y libertades, se movió en tres planos, el primero se refería a la denuncia de sus condiciones de vida que eran extremas para los niños de las clases no acomodadas, el segundo la reclamación de la libertad e igualdad para los niños y el tercero, la exclusión del criterio de edad como válido para aceptar el ejercicio de ciertos derechos (Campoy, 2006).

La conexión del enfoque de derechos y libertades con los valores de libertad e igualdad llevará a reclamar, según Farson (citado por Sturm, 1998), el derecho a la autodeterminación para el niño y la niña, sobre el que giran los otros derechos. Esto implica que pueda decidir sobre los asuntos que le afectan. El reclamo de este derecho implica la necesidad de acabar con el *double standard* entre los niños y los adultos (p. 58).

Los autores que se identifican con el enfoque de derechos y libertades son herederos de algunos aspectos del pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX, respecto a la manera de entender la libertad, especialmente Kant y Mill, relacionada con la autonomía, legitimada para su acción conforme a la voluntad, que no puede ser afectada por terceras personas y solo tiene límites en la autonomía de los otros. Sin embargo, se distancia del liberalismo clásico en que este no le reconocía a los niños y las niñas la libertad de acción en los asuntos que le afectan directamente.

En ese sentido, Holt (citado por Igelmo, 2013)¹⁶ reclama el reconocimiento de la libertad de los niños y las niñas, puesto que, si se manipula o se anula la voluntad de una persona por la acción de terceros, se viola su libertad. En sus palabras, “junto con el derecho a la vida, el derecho más fundamental de todos los seres humanos es el del control sobre nuestras opiniones y pensamientos” (p. 29), como ha ocurrido históricamente con la niñez. Por tanto, la libertad tendrá el mismo alcance en los adultos y en los niños y las niñas. La libertad, en consecuencia, con el pensamiento liberal, implica la garantía de una esfera de autonomía en la que se legitime el actuar conforme a la propia voluntad, si sus decisiones no afectan la libertad de terceros, “en cuanto su conexión directa con las teorías de la voluntad de los derechos” (2006, p. 922). Por eso, no se justifica el desdén por los niños y las niñas, sobre su voluntad y la protección jurídica de su libertad.

Es por tanto viable para el enfoque de derechos y libertades, que los argumentos que defienden la libertad de los adultos sean los mismos que la reclamen para los niños y las niñas. En consecuencia, refuta los argumentos que el tutelaje retoma del liberalismo clásico según Campoy (2006), que no permitían el reconocimiento y el ejercicio de la libertad del niño y de la niña, tales como el perjuicio al sistema de libertades y el perjuicio propio y se

¹⁶ Para Holt las cosas que hacen sentir a una persona menos libre se relacionan con la manipulación que implica someterse a un tercero, con quien no puede establecer contacto y sobre quien siente que carece de control; segundo, es no saber lo que pasa, sentir que no conoce la verdad y no llegará a conocerla; tercero, es la sensación de no tener qué decir sobre su propia vida, las decisiones son tomadas por otros. “En esta sociedad el mayor peligro para la libertad radica en el hecho de que las condiciones objetivas que hacen que los hombres piensen así abundan cada día más” (Holt, citado por Campoy, 2006, p. 921).

argumenta que el respeto por la voluntad del niño y de la niña, el ejercicio de los derechos conforme a su voluntad, es beneficioso para ellos y para la sociedad.

En relación con la igualdad, para los defensores del enfoque de derechos y libertades, hay diferencias entre adultos y niños, pero no al punto de ser relevantes para determinar un trato jurídico diferenciado entre unos y otros. Por tanto, la misma libertad que se le reconoce a los adultos le será reconocida a los niños y las niñas, porque un trato diferenciado, según Cohen (citado por Campoy, 2006), es un criterio injusto. Por ello, se debe tratar a los niños y las niñas de manera igual en los aspectos en que las diferencias no sean sustanciales frente a los adultos.

La tendencia del enfoque de derechos y libertades apunta a la exclusión del criterio de edad para evitar las distinciones entre grupos con diferentes derechos y libertades, porque aceptar el criterio de edad es aceptar la tenencia de capacidades y esto es un criterio arbitrario. En palabras de Campoy (2006): “se estaría tratando injustamente al menos a aquellas personas que teniendo las capacidades correspondientes, sin embargo, estarían excluidas del ejercicio de los derechos que se tratase por pertenecer a un colectivo identificado simplemente por edad” (p. 949). Esto es plausible puesto que el desarrollo de capacidades y cualidades es un proceso evolutivo.

En esta tendencia, conviene repensar el papel de las instituciones como la escuela, en la cual es importante posicionar al niño y a la niña como ciudadanos en aprendizaje y, como lo precisa Sacristán, citado por Castillo (2003):

La educación puede colaborar en la construcción del ciudadano estimulando en éste las condiciones personales necesarias para el ejercicio activo y responsable de su papel como miembro de la polis: la racionalidad, la autonomía del pensamiento y de las virtudes cívicas, el pensamiento crítico, la sensibilidad hacia los que son diferentes a él, la cooperación, la capacidad de diálogo para resolver conflictos, la comprensión de las interdependencias en un mundo globalizado, la preocupación por los derechos humanos (...). Es una manera de construir la democracia. Una función que la educación cumple procurando el conocimiento de la vida social, practicando los hábitos coherentes, sentando sentimientos y comportamientos en los sujetos para que se instale

la cultura que haga posible la vida ciudadana y proporcionando la conciencia de la colectividad en la que se ejerce como ciudadano. (pp. 6-7).

En este sentido, la institución, en el marco del enfoque de derechos y libertades, debe provocar un diálogo entre las generaciones más jóvenes y las adultas, generar un escenario donde se produzca y recree la cultura e invite a vivir y aprender normas que ayudan a estar con los otros y a reconocerse mutuamente como iguales, sin desconocer las singularidades y las diferencias, además de formarse para la participación en un escenario participativo, porque, como considera Meirieu (2004), esta es impensable fuera del proceso educativo, además de que lleva a concebir al niño y a la niña como sujetos, mientras que la prevención y la protección se le inscribe en la concepción de objeto, porque se aplican desde el exterior.

En este modelo, es preciso asumir la educación como un derecho fundamental para el niño y la niña por la necesidad de garantizar las condiciones para su desarrollo integral, y más cuando en el artículo 44 de la Constitución de 1991, se plantean como prevaleciente, por tanto sus elementos básicos como la disponibilidad de la educación, el acceso a esta, su calidad y la permanencia en el sistema educativo deben garantizarse pues se encuentran en una relación de profunda interconexión (Defensoría del pueblo, 2003 pp. 27-28).

La disponibilidad demanda la suficiencia de instituciones y programas lo que presupone infraestructura, mobiliario, profesores, material didáctico y tecnológico, espacios de juego y aprendizaje, entre otros, para alcanzar la cobertura básica.

La accesibilidad implica crear las condiciones para el ingreso al sistema, sin discriminación alguna. La Observación general N. 13 (ONU, 1999) plantea que la educación debe ser accesible para todos, en particular para quienes se encuentran en condición de vulnerabilidad. En este sentido, debe ser asequible materialmente en atención a la posición geográfica de las instituciones, lo que permite el acceso presencial o a través de las TIC y debe favorecer el acceso económico para que esté al alcance de todos, por lo cual, la educación pública es gratuita hasta el último nivel de básica secundaria.

La permanencia implica la garantía de que el niño o la niña no serán excluidos de la institución, el derecho de continuar su formación en ella conservando vínculos afectivos

establecidos y ambiente de estudio. La permanencia está vinculada al derecho a la igualdad, por tal motivo no se puede expulsar por razones de raza, credo, ideología propia o de los padres, sexo, entre otras. Este derecho crea la obligación de garantía por el Estado de la adaptabilidad. En este sentido, la institución y los planes de estudio deben ser flexibles para responder a las necesidades de los niños y las niñas en su contexto social y cultural.

La calidad implica que los niños y las niñas deben recibir una educación apropiada y enmarcada en estándares de alto desempeño, que permitan alcanzar los fines y los objetivos constitucionales. La calidad pasa por la idoneidad y la ética de los profesores, por la infraestructura y los medios pedagógicos, según el ciclo de desarrollo y las necesidades educativas de los niños y las niñas. En este sentido, es deber del Estado garantizar este derecho mediante una educación pública de calidad, con normas de calidad que deben cumplir las entidades privadas y, además, debe ejercer funciones de inspección y vigilancia.

La disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad del sistema educativo conforman el núcleo esencial no negociable del derecho a la educación exigible por el niño o la niña a los particulares y al Estado, puesto que su materialización es la plena garantía de todos sus elementos. La Sentencia T-008/16, de la Corte Constitucional, señala que en el Estado recae la obligación de proteger este derecho, puesto que favorece el desarrollo de las capacidades intelectuales, culturales y formativas que mejoran la vida de las personas y proporcionan las condiciones para una vida digna.

En la Observación general N. 13 (ONU, 1999), la educación se asume como un derecho intrínseco y como un mecanismo indispensable para la realización de otros derechos, además de ser un medio que permite a los adultos y a los niños y las niñas marginados salir de la pobreza y participar en la vida pública, y a estos últimos en particular les protege contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual.

Esto significa que el derecho a la educación es objeto de protección especial y, cuando se habla de los niños y las niñas, es necesaria para la efectividad de otros derechos, además de ser un fin del Estado y sus titulares tienen la potestad de reclamar acceso y permanencia en un sistema educativo de calidad. La Sentencia T-008-16, de la Corte Constitucional, precisa que: “el Estado tiene la obligación correlativa de adoptar medidas deliberadas y

concretas orientadas hacia la implantación de la enseñanza, y la omisión de este deber vulnera los derechos a la educación y a la igualdad de oportunidades”.

1.4 Ubicación de la niñez en el tránsito de la participación directa a la representación política

Abordar la representación política implica trabajar el vínculo que se ha establecido recientemente entre la democracia y la representación, de modo que es preciso reflexionar sobre los conceptos de democracia y transitar sobre lo ya andado para entender la naturaleza de los regímenes políticos que se erigieron históricamente. Este recorrido permite aproximarse a la participación directa o democracia directa, la democracia indirecta o representativa y la democracia semidirecta o participativa y a identificar cuál es el lugar del niño y de la niña y el de sus intereses en este contexto.

En este sentido, se aborda el tránsito del gobierno del pueblo, en el que cada ciudadano, sin necesidad de mediar con representantes, manifiestan sus necesidades y perspectivas, lo que, con el tiempo, se transformó en dinámicas representativas mediadas por elecciones y partidos políticos y que condujo a los modelos de representación y también a su crisis.

1.4.1 En la participación directa, quiénes participan

Para avanzar en el camino hacia la comprensión de la representación política, necesariamente se debe asumir la dinámica de la representación directa que caracterizó la democracia griega, sin desconocer que antes ya eran visibles las instituciones que la definían. En Grecia la democracia se establece como algo independiente, separado de lo religioso, producto de un ejercicio de toma de conciencia de la responsabilidad que se debía asumir frente a los resultados de las acciones de gobierno.

La polis, según los griegos, tenía una orientación axiológica fundamentada en el deseo de “de vivir bien, con el fin de una vida perfecta y autárquica” (Abal, 2004, p. 22). En ese esquema de independencia, se consolida el sistema de gobierno en el que todos tomaban parte en las decisiones como es la democracia (*demos* = pueblo, *Kratos* = gobierno).

En ese gobierno de todos los ciudadanos, ese “todos” tenía restricciones en Grecia, pues no eran ciudadanos las mujeres, los esclavos, los extranjeros y los niños y las niñas. Para participar en el Ágora, se requería ser libre, lo que implicaba ser varón y tener una casa, es decir, ser propietario. El Ágora era el lugar de la isonomía y la isología (Arendt, ¿Qué es la política?, 1997), y Oikos (la casa) era el lugar del poder y la violencia. Habermas (1994) lo sintetiza diciendo que para ser un ciudadano libre en el Ágora era necesario ser un “oikodéspota”. El ciudadano podía ir donde quisiera, concepto de mayor amplitud que la libertad de movimiento que hoy conocemos, pues no solo se refería al no estar sometido a la voluntad de otro, sino que implicaba la libertad de alejarse de la casa, es decir, de no estar sujeto a la opresión de otro y tener dominio sobre sus necesidades vitales.

El gobierno en la polis se basaba en la democracia, como sistema que se soportaba en el principio de igualdad (antes referido), y que sirvió para consolidar las instituciones de gobierno. Por ejemplo, en Atenas, la institución central del gobierno era la Asamblea (ecclesia), “lugar para deliberar y tomar decisiones como un único órgano” (Manin, 1998, p. 20), investida, por tanto, de poder soberano.

En la Asamblea se tomaban decisiones jurídicas, económicas y de política exterior; se pretendía que esas decisiones se asumieran de manera unánime, pero, cuando era imposible, se decidía por mayoría. Esto era posible puesto que el número de ciudadanos era relativamente pequeño.

Además de la Asamblea, se contaba con instituciones como el Consejo de los Quinientos, el Consejo de los Cincuenta (se desprendía del primero), los tribunales y los funcionarios, cuyos miembros se elegían para periodos breves (un año máximo) a través de sorteo¹⁷ en el que participaban los ciudadanos.

¹⁷ El sorteo se utilizó como sistema mixto entre mecanismos de votación y meritocracia; dejó de ser una opción en el proceso político en el siglo XVIII, por carecer de mecanismos de control y rendición de cuenta y posibilidad de sancionar- y por la necesidad de que los elegidos tuvieran competencias para desempeñar ciertos cargos (Manin, 1998).

Conviene recordar a Homero, que decía: “si todos sufrimos las consecuencias de las (malas) acciones desarrolladas por los gobiernos, lo lógico es que todos tomemos parte en la decisión” (Abal, 2004, p. 24). Con este ideal se gobernaba y se soportaba en el mundo clásico la participación directa, sin mediación de representantes. Este sistema, para muchos teóricos de la modernidad, es un régimen político denominado también “Democracia”.

Para Platón y Aristóteles, esta forma de gobierno no era adecuada, al punto que el primero evitaba su participación en la Asamblea, porque el sistema trataba a todos por igual y consideraba que cualquier hombre podía ocupar cualquier puesto. Ante estas críticas, desarrollaron la idea de un gobierno centrado en los mejores o aristocracia, en el cual, quienes tuvieran virtud y sabiduría serían los más aptos para conducir la polis, de modo que los elegidos eran superiores a los electores (Manin, 1998).

Aristóteles pensaba que “sintetizando arreglos democráticos se obtenía una mejor constitución que con un régimen puro. Algunas combinaciones entre sorteo, elección y adecuada formación permitirían ese tipo de síntesis” (Manin, 1998, p. 42). El filósofo propuso, entonces, una forma de gobierno mixta, en la que se entrelazaron principios democráticos con elementos de la oligarquía que denominó Politeia. Esta idea tuvo eco en Roma republicana, contexto en el que fue viable la aplicación del justo medio aristotélico.

Hay dos principios que sustentan la participación democrática: la libertad y la igualdad, que se erigen, posteriormente, como bastiones de la democracia representativa. Son principios que suponen ausencia de coacción e imposición. La libertad se asumió en un primer momento como no sumisión a autoridad alguna y posteriormente como exigencia para la vida social, que implica pasar de una autodeterminación individual a una colectiva. La igualdad como dinámica social en la que nadie es superior a otro y en la que se rechaza la heteronomía (Kelsen, 1977).

La libertad y la igualdad se ejercen en el espacio público, por lo cual no se reconocen al niño y a la niña, por su falta de razón al estar dominado por la parte irracional del alma (Platón 1999). Así, igual que a las mujeres y los esclavos, no se les atribuye capacidad

alguna, lo que les lleva a estar sometidos a la voluntad del padre (Aristóteles, 1252a/1998)¹⁸ y lo relega al espacio doméstico, al de la necesidad (Arendt, 1997a), y por tanto, sin la posibilidad de presentar sus necesidades y sus intereses y de tomar decisiones en lo que le afecta, mientras no sea ciudadano.

1.4.2 La democracia representativa: a quién se representa

En la edad media se vive un desencanto generalizado de la política, adquiere gran importancia la religión y es precisamente la iglesia la que plantea que es Dios quien define los lugares que ocupan en la tierra los siervos y no es el hombre quien podría alterarlos a través de acciones “positivas” para imponer su voluntad, como ocurría en la época clásica.

“El mensaje cristiano proponía un modo de vida en que los asuntos humanos en general debían remitirse no al ámbito de lo público sino al ámbito interpersonal *entre* hombre y hombre” (Arendt, 2007, p. 86). Ese “entre”, según Arendt (2007a), terminó confundándose con la esfera privada y llevó al aislamiento del cristianismo, dinámica en la que se incluyó lo que siempre se había movido en lo público. Ocasionando una manera distinta del ser y del poder político, puesto que ya no es el conocimiento humano lo fundamental sino la salvación en el más allá. En ese sentido, la política pierde protagonismo en la vida pública y solo para muy pocos se resolvían de manera clandestina .

Los modernos, para dejar de lado los referentes explicativos propios de la religión católica y en su lucha a favor de la razón, olvidan dos cuestiones importantes, visibles en la edad media, como son: el mensaje igualitario acuñado por el cristianismo, que sujetó las autoridades políticas al principio de trascendencia, como lo plantea Santo Tomás de Aquino con sus ideales de bien común, ley natural y la justificada resistencia a la tiranía; la segunda es el papel que asumió la iglesia frente a la caída de la civilización clásica en busca de sentido en un mundo social desgarrado y diezmado por la violencia (Abal, 2004).

¹⁸ Las citas de Aristóteles las hacemos de acuerdo con la publicación de Immanuel Bekker en 1831-1836 de la obra completa de Aristóteles. Se indica la página (980), y luego la columna (a ó b), y luego el año de la traducción del griego del que se cita el texto).

En la modernidad, el Estado se instituye como estado-nación a través de la libertad y la autonomía frente a cualquier autoridad superior religiosa o moral, y adquirió tal fuerza que fue sustituyendo a la iglesia como máxima autoridad. En esta forma, es preciso que el Estado se conforme sobre una base racional y principios justos, lo que para Duso (2004) desemboca en la necesidad de un sujeto constituyente, que no es otro que la sociedad compuesta por iguales, de modo que el pueblo es el soberano que requiere expresarse a través de un núcleo de personas, la Asamblea constituyente.

Habermas (1993), en el discurso filosófico de la modernidad, recuerda que Max Weber describió como “racional” “el proceso de desencantamiento que condujo en Europa a que del desmoronamiento de las imágenes religiosas resultara una cultura profana” (p. 13). Este concepto incluía la evolución de las sociedades modernas. Al respecto, Weber (1993) escribe que el proceso de desencanto condujo a la pérdida del sentido global que proveía la cosmovisión metafísico-religiosa, que fue sustituida por una racionalidad objetiva y científica. El proyecto moderno no es, en consecuencia, un fracaso de los valores y estructuras preexistentes, sino un proceso inconcluso que debe completarse y corregirse para alcanzar el ideal democrático de la modernidad. Para otros, sin embargo, la frustración es evidente y lo que se enfrenta es el vacío, lo efímero y la proclamación del fracaso del pensamiento (Vattimo, 1990).

La modernidad, según algunos teóricos, tiene rasgos fundamentales, entre ellos la autorreflexividad o el aumento de la reflexividad que Giddens (1993) asume como el empleo regulado del conocimiento de la vida social como elemento constituyente de su organización y su transformación. Para Giddens, como para Habermas, el conocimiento se retroalimenta dentro y fuera de la vida social transformándose a sí mismo y al mundo como parte del proceso.

Por tanto, es el conocimiento la esencia de la constitución de las sociedades modernas. Las normas que las rigen no responden a las relaciones de proximidad, sino que se despersonalizan, pues son producto de conocimiento experto en relación con el Estado.

Para Giddens (1993), otra característica de la modernidad es la descontextualización en la cual la vida local, como se conocía, pasa a desarrollarse en nuevos espacios regidos por

poderes supralocales. Por tanto, la vida tiene una disociación espaciotemporal que hace posible su recombinación como actividad social. Esta separación, según Giddens (1993), le da a la modernidad una dinámica particular: por un lado, ocasiona un desanclaje entre la actividad social y su contexto, originando “instituciones desvinculadas” y, por otro lado, consolida engranajes para organizar de manera racional lo local y lo global.

Filosóficamente, en la modernidad surge la noción de hombre, él mismo se erige como sujeto productor de realidad y fundamento de conocimiento; la metafísica adquiere un carácter preponderante, las leyes científicamente verificables se tornan en criterio de legitimidad del conocimiento. Los hombres por voluntad crean la sociedad que se erige como su base comprensiva, en la que se establecen relaciones jerárquicas artificiales y cuya naturaleza es circunstancial y transformable. Por tanto, si el orden social no responde a un propósito divino sino a uno producto de la voluntad humana, es lógica la pregunta por su validez. Por lo tanto, en esta época “no fue que la función de la política cambiase (...) lo que cambió más bien fueron los ámbitos en los que hacía parecer necesaria la política” (Arendt, 2007, p. 87).

Así, según Duso (2004), en la modernidad parece triunfar una forma distinta de comprender la sociedad, no como una sumatoria de partes aisladas, sino como una dimensión colectiva que se soporta en la individualidad. En sus palabras:

El individuo y su voluntad pasan a constituirse en el fundamento de la sociedad. Ya no se trata de representar partes de la sociedad o necesidades particulares, frente a la instancia formada por la figura real, sino de expresar la voluntad soberana de la nación (...) La representación política pasa de esta forma a constituir el modo propio (que parece presentarse como único) de expresión de voluntad del sujeto colectivo y al mismo tiempo contiene en sí la fuente de legitimación del poder, que se halla en esa expresión de voluntad por parte de todos que tiene lugar en el acto de elección de los representantes (p. 495)

Para Hobbes (1996), el actuar por autoridad requiere conocimiento y pericia:

...de las personas artificiales, algunas tienen sus palabras y acciones apropiadas por quienes les representan. Entonces, la persona es el actor y que es dueño de sus palabras y acciones, el autor. En este caso, el actor actúa por autoridad (Hobbes, 1996, p. 139).

En Chueca (2006), el representante es el portador de la voluntad general:

Representará el libreto, un libreto (positivizado) que proviene de las manos del pueblo, quienes pasan a ser representados cuando se firma el contrato. La acción de representar surge así en un actor que expresa una voluntad tenida en cuanto su contenido y forma por perteneciente (...) que, como consecuencia de aquella acción, resulta formalizada (Chueca, p. 13).

Aquí está tácito un contrato social que, resguardado en las teorías que le sustentan, requiere un sujeto racional y libre para que pacte, ante lo cual, según Baratta (1999), el niño, por no ser racional, no puede hacer parte del contrato, porque carece de la facultad de entender las condiciones para que se lleve a cabo. En este sentido, el niño y la niña no tienen oportunidad participar en la Asamblea constituyente, no se le permite participar en la elección de su representante, y por tanto, sus necesidades, intereses, deseos y perspectivas no se formalizan en la voluntad del sujeto colectivo.

La sociedad moderna hace visible la presencia de agentes sociales que pertenecen a clases sociales que, después de la revolución industrial, se articulan en grupos en función de intereses de clase. Esta condición da paso a la representación de una parte de la sociedad que es representada por un partido. Este es el significado de la representación en el mundo moderno.

Para Abal (2004), la sociedad moderna estará fragmentada, pero no desarticulada. La disolución de la unidad decantará en un conjunto de partes o sectores ordenados, la pérdida del “interés de todos” (p. 51). La sociedad alberga multitud de intereses antagónicos que requieren una articulación política. Así, la totalidad social, Una totalidad que no tiene en cuenta al niño ni a la niña por la falta de razón y libertad, puede articularse en el estado nacional a partir de la re-presentación política (su constitución y sus leyes).

Hay, entonces, una distancia entre la democracia del mundo clásico y la actual, pues la Asamblea distingue a la primera y a la segunda los partidos. En esta forma, se estructura un

modelo representativo electoral, puesto que el ciudadano carece de tiempo para el ejercicio deliberativo en lo público. Para Kant (1989), la democracia no era otra cosa que una forma de gobierno despótico y, para Manin (1998), el gobierno representativo no es del pueblo sino de quienes gobiernan en lugar de otros, es decir, los re-presentan.

Las actuales democracias indirectas o representativas tienen dos pilares que el mundo clásico desconocía: los partidos políticos y las elecciones que sustituyeron la Asamblea y los sorteos. Surgen, en consecuencia, gobiernos representativos electorales. Estos dos nuevos pilares trazan dinámicas que permiten categorizar modelos de representación política.

Esta dinámica fue produciendo transformaciones en la representación. Al principio, apareció el modelo parlamentario, que se desarrolla en un contexto de un Estado de competencias reducidas, una sociedad con crecientes relaciones enmarcadas en el capitalismo y un sistema político en transición afín a las instituciones parlamentarias.

El ambiente de desarrollo de los partidos políticos, entonces, fueron los parlamentos, la representación era directa, por el escaso cuerpo electoral. En ese contexto, el sufragio era censitario¹⁹ con una serie de requisitos que reglamentaban el acceso al sufragio activo y al pasivo. Abal (2004) precisa que los partidos se organizaron de manera muy débil, no tenían vida por fuera de las cámaras parlamentarias, se activaban casi exclusivamente en momentos electorales dirigidos por algún notable y retomando a Weber (1993), los políticos que asumían estos roles eran personas que vivían “para” la política, puesto que su posición económica les permitía dedicarse a ella sin remuneración.

La actuación de los diputados respondía a sus propios criterios, su función no estaba comprometida con hacer presente una voluntad política construida por fuera del parlamento o llevar a la práctica un programa preconcebido. Como observa Manin (1998), no eran portavoces de sus electores sino su “hombre de confianza”, era visible la supremacía del

¹⁹ El censo establecía quiénes cumplían con las condiciones materiales para el acceso a los derechos políticos, lo que producía cuerpos electorales homogéneos.

mandato representativo sobre el imperativo²⁰. El parlamento era el eje del sistema político, que se constituyó como el espacio de deliberación, el lugar que permitía configurar su voluntad mediante la discusión.

En el siglo XIX se observa el crecimiento de los cuerpos electorales y la radicalización de las disputas políticas, lo que provocó una apertura de los partidos hacia la sociedad, con la necesidad de incorporar nuevas clases sociales, con lo que surgió el modelo de masas, que presentaban una organización vinculada a la militancia y la devoción por la causa (Manin, 2004), en las empresas y en los lugares de residencia de la clase obrera (modelo que también asumieron algunos partidos confesionales). Los partidos, de manera paulatina, fueron ampliando sus funciones políticas y sociales.

Los partidos obreros buscaron obtener votos, por supuesto, pero especialmente se propuso atraer el interés de sus miembros más allá del proceso electoral. Esta dinámica originó una relación directa y permanente entre el partido y sus miembros. Los partidos tenían una estructura amplia y compleja, en forma piramidal, que buscaba combatir el modelo parlamentario por ser la cara del sistema al que resistían, lo que llevó a que los bloques parlamentarios perdieran poder hasta el punto de estar controlados por la dirección del partido.

En este contexto, se promovía el voto despersonalizado, la confianza se le daba al partido y no al candidato. Estos partidos representaban grupos sociales como obreros, campesinos, católicos, a los que se propusieron no solo expresar sino también integrar. Con este modelo, la representación se hizo más fuerte. porque se votaba por un partido con el cual había afinidad en intereses que se dejaban explícitos en propuestas partidarias.

Sin embargo, como los representantes seguían sujetos a los dirigentes del partido, por la norma propia de esta organización, se amenazaba la autonomía que antes los distinguía. “Y los programas políticos parecían una restricción añadida a la libertad de acción de los

²⁰ El mandato imperativo significa establecimiento de nexo jurídico obligatorio con una voluntad externa a la cámara, determinante de la voluntad a manifestar en el seno del órgano (Chueca, 2004, p. 34).

representantes” (Manin, 1998. p. 239), lo cual fue interpretado como crisis de la representación²¹.

Aparece entonces el modelo electoral como resultado de la ampliación del derecho al voto y la estructuración de organizaciones políticas como los partidos, “construidos para la toma del Estado” (Chueca 2004. p. 46) y su constitucionalización (reconocimiento en la norma suprema de cada Estado).

El partido político, según Chueca (2004), eran los responsables de “la creación de fragmentos de complejidad organizada” (p. 46), es decir, de ofrecer un orden y agrupar las voluntades alrededor de determinadas posturas políticas. Los partidos asumieron tal legitimidad, que son vistos como piezas necesarias de la democracia representativa.

Ese modelo también se ha desgastado, pues, en un contexto menos estadocéntrico, los partidos se vuelven menos libres y representativos y no pueden garantizar “políticas públicas específicas”, con electorados ligeros, con poca lealtad y con tendencias al cambio, cada vez más difíciles de representar; entonces, los partidos necesitan adaptarse, y las expresiones ideológicas y los programas se flexibilizan según una imagen estandarizada.

Un factor que contribuye a las formas de representación política, además del cambio del Estado y la diferenciación social, son los medios masivos de comunicación, que remplazan la plaza pública y permiten emitir mensajes directamente al electorado en el espacio íntimo, de modo que los electores pasan a ser audiencias, cuya fidelidad con los partidos debe renovarse diariamente a través de una “imagen positiva”.

La sociedad se vuelve difícilmente representable por su fragmentación y por la configuración de intereses cada vez más individualizados, difíciles de identificar según estándares ideológicos. El ciudadano se aleja de lo político, observa en los partidos incapacidad para representarlo, lo que ocasiona que el nexo representativo se vuelva débil e

²¹ Poco a poco se fue percibiendo que si bien los partidos de masas habían provocado la defunción del “parlamentarismo”, el gobierno representativo como tal no había sido destruido en dicho proceso; sus principios constitutivos entre ellos la autonomía parcial de los representantes, aún estaban vigentes (Manin, 1998, p. 239).

irrelevante y con poco interés por sentirse representado. “La principal causa de estos fenómenos es la pérdida de la credibilidad de la metanarración representativa como parte de las narraciones emancipatorias míticas de legitimación del orden político” (Abal, 2004), p. 100). Lo político pierde su capacidad articuladora de lo social, los representados ya no se sienten identificados con los representantes, de modo que el desencanto de la política desvanece la necesidad de la representación.

El niño y la niña, por el contrario, no sufren el desencantamiento, puesto que nunca tuvieron siquiera la oportunidad de cautivarse con la dinámica representativa, más cuando a ella se le suman acciones electorales mediante la votación y la organización partidaria. Estas actuaciones requieren el reconocimiento social y jurídico mediante el ejercicio de la razón, de la libertad y de la igualdad, a las cuales los niños y las niñas estaban destinados pero sin posibilidad de ejercerlas en los primeros años (Locke, 1990). Así, queda aislado de los procesos que se dinamizan en lo público y destinado a que el Estado interprete sus necesidades como futuro adulto (Campoy, 2006), es decir, lo que se trace como ideal de sociedad será el reflejo de la representación política del niño o de la niña.

1.5 La representación política en Colombia

El artículo 40 de la Constitución Política de Colombia (CP, 1991) plantea como derecho fundamental la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político, explícito entre otros en el elegir y ser elegido y constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas. En esta forma, este artículo deja tácita la representación política como derecho fundamental de todo colombiano mayor de edad. Lo anterior es una conquista de la política democrática que en Colombia no ha sido pacífica en atención a las guerras que se libraron en el siglo XIX entre federalistas y centralistas por el poder político y que llevó a que se centralizara el poder y se excluyera la participación y la representación política de las regiones (Pabón, 2014).

Siguiendo a Pabón (2014), el debilitamiento de la participación y la representación regional en Colombia tiene como preludeo el pacto político constitucional de 1885, lo que

condujo al Acuerdo sobre reforma constitucional firmado por Rafael Núñez, que instaló un parlamento nacional centralista y un poder electoral nacional con los cuales se sustituyó la soberanía de los estados federales y de sus competencias políticas, lo que posicionó un parlamento ajeno a los intereses de la ciudadanía en los niveles territoriales. Esto derivó en limitaciones democráticas de la representación y de la participación política. En palabras de Pabón (2014) “el tránsito al Estado centralista se realizó con una seria debilitación del principio representativo de las democracias modernas” (pág. 89).

La representación y la participación, con los acuerdos de 1956 y 1957, que originaron el Frente Nacional, sufren otro golpe y un deterioro drástico al excluirse el pluralismo político que es indispensable para la consolidación de la democracia. Así, al restringir a dos los partidos políticos, anular la participación y reservar el ejercicio del poder político a las élites de los dos partidos, se desencadenó la violencia que hasta la fecha acecha a la sociedad colombiana (Pabón, 2014).

Este bipartidismo produjo lo que para O’Donnell (1994) son los pactos entre élites que perpetuaron el poder de los pactantes, incluso aunque las circunstancias que los produjeron se hubiesen superado, lo que llevó a un descontento de la ciudadanía, que produjo la percepción de gobiernos sin legitimidad puesto que los partidos tradicionales se vieron envueltos en situaciones de corrupción y desprestigio.

Para Clara Rocío Rodríguez (2014), la elección popular de mandatarios locales fue una válvula de escape para la apertura política, pues se hicieron visibles nuevas fuerzas. Sin embargo, pese a esta nueva situación de participación y representación política, los problemas sociales, la exclusión y la violencia continuaban presentes en la vida regional y nacional y por tanto la presión para democratizar el régimen político del nivel central era constante (Rodríguez, 2014). Entonces, se establece un nuevo pacto político, la Constitución de 1991, en el que la participación y la representación política se estructuran en fin, esencia y valor del Estado, además de derecho fundamental.

Con la Constitución (CP, 1991), se dio la posibilidad de crear regiones y provincias, es decir, entidades en las cuales se pudieran consolidar nuevas formas de representación política (Rodríguez, 2014), las cuales, sin embargo, no se han desarrollado hasta la fecha

por el Congreso. Según Pabón (2013), “En este cuerpo normativo constitucional se incluyen elementos de representación política con formas directas de participación política como son la iniciativa legislativa y la participación de organismos estatales de administración de servicios públicos” (pág. 93). Además, se posicionaron los partidos y los movimientos políticos como las columnas de la democracia colombiana, al reconocerles el potencial como canales de expresión de los intereses de la población.

Sin embargo, pese a las posibilidades que abrió la Constitución de 1991, la reforma no abocó la democratización interna de los partidos, no aportó a mejorar su baja institucionalidad, ni contribuyó para disminuir los personalismos políticos. Por el contrario, llevó a la corrupción del elector y el afianzamiento de algunos partidos como empresas electorales de orden familiar (Pabón, 2014).

Los partidos, como parte del sistema de expresión representativa, desarrollan su acción asociada a la tradición clientelar²² que se instala en el ciudadano colombiano, en lugar de una cultura política. Se trata de un clientelismo que, en palabras de Zapata (2016):

Se ha hecho referencia a una compleja cadena de uniones personales entre patrones, políticos o jefes, y sus clientes o seguidores. Dichas uniones están basadas en una mutua ventaja material en la que el patrón tiene ventaja de los recursos que distribuye a sus clientes, según la cooperación o ayuda que le hayan brindado (pág. 173).

En esta forma, la intermediación de intereses, propia de la representación política, se configura mediante relaciones clientelistas (Dávila, 1999) y es la forma como se ha ejercido la política en Colombia y la práctica por medio de la cual se compite por el poder en los escenarios locales (Zapata, 2016).

²² En palabras de Dávila (1999), se puede definir el clientelismo como: “ (...) una relación política de intercambio que siempre es asimétrica. Hay una parte que tiene más poder y recursos, y que propicia el intercambio con otra parte no los tiene; se genera allí, entonces, un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas que permite el intercambio de bienes y servicios por apoyo electoral.” (p.64)

En consecuencia, la representación política que se estableció desde el siglo XIX como puente entre la población, el Estado y el gobierno y estructuró una relación de interdependencia entre representante y representado, con un papel preponderante de los partidos para canalizar los intereses del pueblo, ha desembocado en la actualidad, según Roberto García Alonso (2015), en una progresiva percepción negativa de los partidos, pese a que se apoyan los valores y las instituciones democráticas, valoración que también tiene sustento en la reducción de los partidos a ser agencias electorales, cuando la actualidad es definida por las limitaciones estructurales de la democracia y las transformaciones sociales complejas, lo que les demanda otros roles (Restrepo, 1999):

Se plantea, entonces, una crisis, no tanto en relación con el cuestionamiento del sistema de expresión representativa, como en relación con las grandes transformaciones de una sociedad compleja como la de hoy, con las capacidades de representación de los partidos políticos o con la posibilidad de una expresión autónoma de la sociedad por vía de la participación política (pág. 51).

De esta manera, el sistema político colombiano que es resultado de una democracia restringida, limitada y contradictoria, y que ha llevado a la crisis de algunas dimensiones de la representación política, requiere, según Roberto García (2015), que lo local y sus instituciones sean el espacio para recomponer el orden político mediante agendas participativas y deliberativas²³, para Restrepo (1999), frente a esta crisis, es necesario que la representación integre lo político y lo social. En sus palabras “la complejidad de la sociedad contemporánea, abre un espacio social que exige reconocimiento político” (pág. 53).

1.6 La democracia representativa y participativa en Colombia

La Constitución de 1991 le otorgó a la democracia colombiana un enfoque participativo, con el fin de armonizar la democracia representativa y la democracia participativa, lo que

²³ Según García (2015), “el creciente desapego y el bajo compromiso de los ciudadanos con la política tendría su origen en las características institucionales del sistema liberal representativo. En consecuencia alterando las características institucionales de las democracias, cambiaría el sujeto que las habita” (pág. 59).

termino complejizándola, al poner en la misma escena mecanismos participativos y representativos. Este intento, según Jiménez (2015), fue necesario para que no se asumiera como agregado de partes de uno y otro sistema la consolidación de un nuevo catálogo de valores, con principios cualitativos unificadores, para que los mecanismos de la democracia directa se enmarcaran en la democracia representativa, requiriendo la participación de los ciudadanos en la estructuración, el ejercicio y el control político.

En este sentido, la democracia participativa instituida por la Constitución de 1991 va más allá del impacto político, puesto que tiene un efecto social al favorecer relaciones recíprocas, restablecer solidaridades sociales y rehacer un tejido social herido durante muchas décadas. En palabras de De Benoist (2016): “En tanto que es productora de la socialidad elemental, la democracia participativa va a la par del renacimiento de comunidades vivas, de recreación de solidaridades de vecindad, de barrio, de lugares de trabajo, etc” (p. 4).

En consecuencia, la democracia participativa busca establecer vínculos entre actores sociales, dirigentes políticos y funcionarios públicos, quienes asumen roles según sus funciones o sus deseos de participar en la definición de rutas con el propósito de alcanzar el bien común, mediante la toma de decisiones de manera participativa, para lo cual se demanda tanto compromiso social como conciencia ciudadana.

La democracia en Colombia, además de los mecanismos participativos ya enunciados en el planteamiento del problema de esta investigación, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, requiere aportes para que la participación y la representación sean en verdad un complemento y de esta forma los ciudadanos puedan ejercer sus derechos civiles, sociales y políticos, y realizar contribuciones como el diseño de políticas públicas que promuevan la inclusión social. Así, desde el momento inicial de la estructuración de la política, se instala la participación que trasciende a su puesta en marcha y que continúa en su impacto, generando sinergias entre los agentes involucrados, lo que fortalecerá la democracia participativa, porque, según Torres y Santander (2013): “la cooperación entre los

agentes interesados estimula la democracia participativa porque comparte una estrecha relación con la ciudadanía, los derechos y las políticas públicas” (p.168).

Sin embargo, la baja credibilidad en las instituciones supedita esta sinergia, factor que se vuelve en contra del ejercicio de los ciudadanos por cuestionar el cumplimiento del deber de garantía y respeto que tiene el Estado frente a los derechos, desestimulando así el deseo de participar, lo que para nada beneficia la democracia participativa, puesto que esta no se fortalece con la abstención o el replegamiento del ciudadano en lo privado.

Para Guzmán (2012), pese a que la Asamblea constituyente quiso dotar de mecanismos participativos, a excepción del cabildo abierto y las veedurías ciudadanas, los demás mecanismos no pretenden el consenso, por el contrario, son un choque entre los electores con sus representantes, como ocurre con el plebiscito, que se justifica en la inoperancia del legislativo.

En general, los mecanismos participativos no favorecen el debate cara a cara entre los ciudadanos y sus gobernantes o sus representantes. Para Guzmán (2012), esto tiene su raíz en que el constituyente dejó en manos del Congreso la reglamentación de los mecanismos y que al ser asumidos como un atentado contra la representatividad de este cuerpo colegiado, se trazaron criterios muy elevados, así que solo en casos muy importantes se pueden utilizar. Y en los casos que se puede implementar se da una escasa respuesta de las autoridades del Estado (Vargas, 2013).

Por esto, la democracia colombiana, con casi tres décadas de vigencia de la Constitución de 1991, se considera participativa cuando esta atribución no corresponde a la realidad, puesto que todos quieren explicar su derecho político a participar mediante el voto o el derecho a elegir y ser elegido, lo que es más cercano a la democracia representativa que participativa (Guzmán, 2012).

Sin embargo la democracia participativa, al no permitir principios y postulados hegemónicos, se vuelve el modelo esencial para potenciar la garantía plena del ejercicio de los derechos civiles, sociales y, por supuesto, políticos, siempre y cuando se reconozca que la participación es un derecho de todos bajo criterios de igualdad y justicia y que no está

supeditada al cumplimiento de la mayoría de edad, para dar cabida a las voces, las necesidades y los intereses de toda la población colombiana y no, como ha sido costumbre, que las decisiones respondan solo a intereses particulares de los grupos de influencia.

1.6.1 Posibles alternativas frente a la crisis de la representación política

La crisis de los gobiernos elegidos, debido al desprestigio que ha sufrido la representación de su sustrato social, la debilidad del relato representativo carente de canales institucionales, la creciente ausencia del ciudadano de lo político y la disminución de afiliaciones de los partidos políticos hace visible el cuestionamiento de los ordenamientos institucionales para solventar los retos que imponen estos cambios sociales y políticos.

La crisis también se configura sobre dos dinámicas que han cambiado sus medios, un votante flotante que, aunque siempre ha existido, ahora está más instruido e informado, y un nuevo espacio de discusión, los medios de comunicación (Manin, 1998). De igual forma, al instituirse el voto que define la representación política, es necesario preguntar en medio de la crisis ¿cómo se representa a quienes cumplen con las demandas para elegir su representante pero se ven afectados por sus decisiones? Esta pregunta cobra más sentido porque los conflictos y los actores que se expresan en el juego político son creados en su interior (Abal, 2004).

Para enfrentar esta crisis, es preciso retomar el rumbo de la identificación entre gobernado y élite gobernante (Manin, 1998), reformar los sistemas electorales y crear mecanismos institucionales de control de los gobernantes y buscar la participación ciudadana a través de la mejora de canales representativos. Estas condiciones llevan a preguntar por las garantías de participación del niño y de la niña en una sociedad adultocéntrica, y que por siglos ha sido el referente para la toma de decisiones frente a él.

Para hacer frente a la crisis, es indispensable traer nuevamente al ciudadano hacia lo político con mecanismos que ya han estado presentes en el constitucionalismo occidental como el referéndum, el plebiscito, las iniciativas legislativas, entre otros mecanismos que, si bien han estado en tensión con los partidos políticos y con la representación, son la más prometedora opción para legitimar el ordenamiento democrático. Estos son mecanismos

que condicionan la ciudadanía, que se reconoce a partir de los 18 años, como en Colombia, de modo que es preciso preguntarse por la posibilidad real para que el niño y la niña participen y tengan una real oportunidad de expresar sus ideas y que sean tenidas en cuenta.

Abal (2004) precisa que, entre los mecanismos participativos, se deben estimular los que no reproduzcan el funcionamiento de los procedimientos electorales, sino los que abran espacios horizontales que permitan identificar problemas, discutir políticas y construir consensos, es decir, cautivar nuevamente al ciudadano a través del ideal de *eclesia* o asamblea clásica. Esta es una salida que lleva a preguntarse si en esta dinámica es posible abrirse a la presencia, las ideas y los intereses del niño y de la niña.

La reivindicación de la democracia, por consiguiente, consiste en fortalecer instrumentos representativos y sumarle instrumentos participativos. Estos instrumentos se desarrollan en un ámbito de aplicación definido, puesto que el Estado Nación está perdiendo centralidad debido a los procesos de globalización en los que lo global y lo local se tensionan directamente, sin mediaciones intermedias. De todas formas, la propuesta consiste en que todos tengan al alcance la política para evitar que por la incapacidad de los gobiernos para reducir niveles de pobreza y desigualdad se condenen a la muerte.

Conviene precisar, entonces, que el intento de superar la crisis de representación debe llevar a un real “todos”, en el que la edad no sea un criterio discriminador por la desconfianza respecto a la razón y la libertad del niño y de la niña, como lo plantea Baratta (1999), que son condiciones para ejercer su derecho a expresar sus ideas y para exigirle al mundo adulto que cumpla el deber de escucharlo y aprender de él.

1.7 Concepto de representación política que requieren el niño y la niña

Representación, es una palabra con sentidos diversos, según lo plantea Rodríguez (1996). En cambio, para Hanna Pitkin (1985), la representación tiene un significado identificable, con aplicabilidad en diferentes formas y contextos. Estas dos posturas coinciden en que se trata de un concepto polémico y altamente complejo. Por eso, se

precisa una discusión que permita precisar el sentido de la representación, puesto que, para esta investigación, el interés es político y centrado en los niños y las niñas.

Ante la multiplicidad de sentidos, en la representación política, se considera que un grupo organizado figura como representado y una institución como representante que hace presente a la comunidad mediante la expresión de su voluntad. En lo social, es la acción de un representante de reivindicar a sus representados. Para eso, se requiere el reconocimiento de un tercero, aunque, según Rodríguez (1996), “Las acciones del representante tendrán consecuencias para los representados” (p. 2).

La representación política es desde el sesgo histórico, el procedimiento a través del cual se institucionaliza el Estado naciente. Bien puede decirse, por tanto, que en el origen de la legitimidad estatal estuvo y está siempre presente el artificio representativo (Chueca, 2004, p. 3).

De esta manera, la representación es una particularidad de un sistema de gobierno en el que el ejercicio político ocurre a través de la elección por voto popular. La legitimidad de la representación depende de la legalidad de origen (la elección), de la legalidad del desempeño, y de la correspondencia entre la actuación de los representantes y la voluntad de los representados. Según Sartori (1998): “Las dos características definitorias de este concepto son, por tanto, a) una sustitución en la que una persona habla y actúa en nombre de otra; b) bajo la condición de hacerlo en interés del representado” (p. 1). Estas particularidades son propias de la representación política. Por su parte, Pitkin (1985) dice que la representación política es “hacer presente en algún sentido algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho” (p. 10), es decir, *hacer presente al otro* en el ámbito de las ideas, mediadas por la afinidad en el sentir político entre el representado y el representante²⁴.

²⁴ En este sentido, Rodríguez (1996) anota que: “Quien actúa como representante puede sentir que representa a alguien más, puede creerlo, pero en definitiva no puede hacerlo fácticamente presente; de hecho, sólo podemos tener la débil certeza de que el representante reclama serlo. A partir de ese momento queda abierta a la deliberación la representatividad que le puede ser reconocida” (p. 3).

Hanna Pitkin (1985) considera que, para la discusión del concepto de representación, la manera de entender este concepto se origina en la tradición europea. Para ello, aborda a Hobbes y concluye que ninguna postura de ese trayecto expresa el significado en todas sus dimensiones: “Los teóricos políticos nos facilitan, por así decirlo, fotografías hechas con flash de la estructura y tomadas desde ángulos diferentes. Pero cada uno de ellos procede a tratar su punto de vista parcial como si fuese la estructura completa” (p. 12). El trabajo de Pitkin identifica algunos puntos de vista en los cuales es necesario explicitar el contexto en el que el enfoque de representación es aceptable y conocer los presupuestos y las implicaciones derivadas de él. Estos puntos los llama representación como autorización, como responsabilidad, como descripción, y como representación simbólica y sustantiva.

La primera, *representación como autorización*, proviene de los planteamientos de Hobbes (1990) (capítulo XVI del Leviatán). A partir de la noción de persona, deriva la diferencia entre persona natural y artificial, de modo que esta última corresponde al representante, pues sus palabras y sus acciones le pertenecen a alguien más, mientras que en la persona natural las palabras y las acciones le son propias. Hobbes aclara que, a quien ejecuta la acción se le reconoce como actor y es a quien se le otorga el derecho de actuar como autor. De esta manera, se establece la relación entre acción y autoridad, esta última como el derecho a realizar la acción...

(...) de esta forma, por autoridad se entiende siempre un derecho para hacer cualquier acto; y también se dice que está hecho en virtud de la autoridad de, o comisionado por, o con licencia de aquel de quien es el derecho (E.W, citado por Pitkin, 1985, p. 18).

El representante, al estar autorizado para actuar en nombre del representado, no asume las consecuencias, lo hace quien le autorizó, como si él las hubiese ejecutado. Hobbes concede los derechos al representante y las cargas al representado. Entonces, mientras el actor se encuentra liberado, el autor está restringido. Para Pitkin (1985), las variaciones en los ejemplos utilizados por Hobbes sugieren insuficiencia en el concepto de representación: “pueden existir tales relaciones, pero no son lo que la representación tiende normalmente a ser ni son lo que significa “representación” (p. 29).

Frente a la representación política vinculada a las condiciones o al procedimiento de la elección del representante, cuando se refiere al niño o a la niña, no les beneficia en nada, puesto que él no conoce los formalismos que se requieren para que la representación de sus perspectivas, necesidades e intereses sea posible. Él no ha elegido a sus representantes porque no se le reconoce la capacidad de ser autor de su representación, de modo que el representante no puede representar a alguien que no ha decidido que lo sea (Mill, 1984).

El segundo enfoque es el de *representación como responsabilidad*. Esta perspectiva desarrolla el concepto de responsabilidad para corregir la perspectiva de la autorización, que se esboza como la antítesis de la representación, especialmente sobre la autoridad y los derechos que se les otorgan a los representantes sin definir sus obligaciones. El representante es, pues, quien debe responder por sus acciones ante sus representados.

Lo que caracteriza la representación es la responsabilidad ante el gobernado mediante la rendición de cuentas, pero no como objetivo último sino como medio para que actúe de determinada manera. Pitkin observa que el representante debe ser “sensible a las necesidades y demandas de los demás, a las obligaciones inherentes a los demás” (Dewey y Tufts, citado por Pitkin, 1985, p. 62).

Para la autora, puede asumirse esta propuesta de representación frente a la representación por autorización. Sin embargo, su criterio definidor está al margen de la actividad de representar, que está vinculado al rendir cuentas, pero no al qué se hace durante la representación, por tanto, queda enmarcado en el formalismo como la anterior.

Esta dimensión de la representación en la que Pitkin (1985) plantea que si un representante debe rendir cuentas de lo que hace, es muy probable que actúe de acuerdo con los deseos de aquellos a quienes debe rendir cuentas de sus acciones, lo que no deja en mejor posición al niño y la niña, puesto que, aunque desde 1989, con la Convención de los derechos del niño, este tiene mayor apertura a lo público, al punto que se les reconocen derechos civiles y libertades, los niños y las niñas aún no son titulares de derechos políticos que les permiten elegir y pedir cuentas a sus representantes. Por eso, esta dimensión no permite construir una noción de representación política adecuada a las necesidades de la niñez.

El tercer enfoque es la *representación como descripción*. Se plantea aquí la necesidad de que el legislativo corresponda exactamente al pueblo que representa, de modo que todas las opiniones tienen que estar representadas, inclusive las disparatadas y monstruosas. La metáfora del mapa en este enfoque designa la composición de la Asamblea representativa según las características del paisaje nacional.

Las instituciones representativas deben informarles a sus representados sobre su gestión, de modo que su función es como la de un espejo, en el que un tercero puede obtener información sobre lo que refleja. El legislativo puede ser como un pintor que crea representaciones para un espectador, representando por su actividad más que por su composición. Si es una copia precisa, puede sustituir a los representados, es decir, al pueblo o a la nación.

La finalidad aquí es la acción por medio del representante, pero esa actividad no es en sí misma representación. La representación es más bien una cuestión de correspondencia o semejanza exacta, y una condición previa para justificar la acción gubernamental (Pitkin, 1985, p. 90).

El criterio para la representación es que el representante se parezca a su representado, que refleje la opinión de sus electores, no dar posibilidad a la iniciativa, a la creatividad o al liderazgo, la representación quiere decir, en este enfoque, que es igual a otro, no actuar por él. En este sentido, para Pitkin (1985), esta propuesta no es irrelevante porque sirve como fuente de información sobre los representados, pero no ocurre lo mismo cuando se intenta justificar la actuación de los representantes, porque una perfecta reproducción del original no duplicará todas sus características y, por tanto, es necesario preguntarse cuáles han de ser esas características políticamente relevantes que deben ser representadas.

Esta dimensión de la representación podría poner en escena a los niños y las niñas, por lo menos como grupo, pero, por tener un amplio reconocimiento de derechos civiles y un casi nulo ejercicio de los derechos políticos, el niño y la niña no hacen parte de la reproducción de la sociedad, ni siquiera en un sentido panorámico, porque de ser así habría un representante de los niños y las niñas específicamente, puesto que, según Pitkin (1985), la función no es actuar por otros sino sustituirlos, como un reflejo de lo social. En esta

forma, lo importante, más que la acción del cuerpo colegiado que legisla, es su composición, la precisa correspondencia legislativo-nación. Por tanto, ni este enfoque ni los anteriores pueden ofrecer una perspectiva acertada de la representación política en general y menos la del niño y la niña en particular.

El cuarto enfoque es *la representación simbólica*. El símbolo no necesariamente debe tener semejanza con el referente, tiene un significado más allá de sí mismo, tampoco es fuente de información sobre aquello que representa, no hay exactitud de correspondencia, el símbolo “parece ser el recipiente u objeto de sentimientos, de expresiones, orientadas hacia lo que representa” (Pitkin, 1985, p. 109).

La representación simbólica se sustenta en irracionales respuestas psicológicas, afectivas y emocionales de la gente más que de correspondencias racionales. Por eso, hay interés en crear símbolos. En palabras de Pitkin (1985):

El teórico pronto va más allá de la bandera o de la cruz que suplen a la nación o a la iglesia, hacia el proceso mediante el cual estos símbolos llegan a ser capaces de hacerlo así, y más tarde hacia la actividad humana que puede poner en marcha este proceso (p. 110).

En este sentido, es preciso que la gente crea en un símbolo y para ello es necesario estimular ciertas actitudes y formar algunos hábitos, pues un símbolo busca influir en el ánimo de la gente. Para que se produzca la representación simbólica, la gente debe creer en su representante, lo que puede provocarse si lo aceptan como un símbolo.

El representante busca provocar la fidelidad emocional y mantener la identificación en los representados, como ocurre con otros símbolos como el himno, la bandera, etc. Este tipo de representación no busca que se dé el reflejo exacto de la voluntad de la nación, pues el representante simboliza a la nación y sobre este imaginario se construye la representación. Lo que interesa es el proceso a través del cual la población cree y acepte dicho símbolo.

Al respecto, conviene preguntarse respecto a la representación política del niño y la niña, cuáles son los símbolos que emocionalmente lo vinculan; cómo consulta el representante qué símbolo es significativo para el niño o la niña; cómo se logra que el niño

y la niña crean, acepten y respondan a un símbolo; y si hay interés por identificar esto cuando el niño o la niña no ratifica su reconocimiento al representante a través del voto. Por tanto, como lo enuncia Pitkin (1985), “la creación de un símbolo no es un proceso de persuasión racional sino de manipulación de las reacciones afectivas y la formación de hábitos” (p.111).

Este enfoque plantea la representación como una condición imaginaria y por ello, hay que cuestionarse, según Pitkin (1985), sobre las causas de esa condición, que deriva en la creencia en un símbolo o en la aceptación de un líder, cuándo se tendría una buena razón para tener un líder. Esta última pregunta se obviaría si se ajusta al ejemplo de los símbolos.

Aunque la representación simbólica reconoce la importancia de la creencia irracional, la necesidad de satisfacer a los electores no agota el concepto de representación. En palabras de Pitkin (1985):

Necesitamos hallar un equivalente en el campo de la acción para las perspectivas del “suplir” descriptiva y simbólica –no actividades de creación de representaciones o símbolos, sino el “actuar por” equivalente de la conexión entre imagen original o símbolo y referente (p. 122).

Finalmente, la *Representación sustantiva* considera la actuación sustantiva por otros, como lo afirma Pitkin (1985):

Actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante debe actuar independientemente; su acción debe implicar discreción y discernimiento; debe ser él quien actúe el representado debe ser (se le concibe como) capaz de acción y de juicio independientes y no comportarse meramente como necesitado de cuidado (p. 233).

Los temas políticos, señala Pitkin (1985), están vinculados a la acción, a lo que debería hacerse, a los compromisos expresados en hechos, valores, fines y medios. La vida política es el equilibrio entre negociación y compromisos que no siempre serán resueltos, y muy a menudo estarán en conflicto “y una deliberación común sobre política pública, en la que los hechos y los argumentos racionales son relevantes” (Pitkin, 1985, p. 236). Esto conforma el escenario propicio para cristalizar la representación sustantiva, en la que las decisiones no

se dejan en manos de los expertos, donde hay implicación de intereses, y el representante debe actuar para alcanzar lo que interesa a sus representados y actuar de una manera sensible a ellos.

La representación política tiene características particulares cuando se refiere al niño o a la niña, porque, al entender la representación en política como acuerdos entre sujetos que pactan, que hacen un contrato en el que uno es quien actúa (el representante adulto) y el otro es quien demanda y defiende su interés (el representado niño o niña).

Aquí, se deben tener en cuenta cuatro aspectos: el primero es escuchar la voz del niño y la niña; el segundo aprender de él (Baratta, 1999); el tercero, representar su voz en las decisiones, porque, al plantear que se debe aprender del niño y de la niña, se acepta el deber de escucharlo para tomar decisiones, lo que implica reconocerlo como interlocutor. Al aceptar aprender del niño y de la niña se reconoce que son constructores de conocimiento, de cultura, son sujetos activos en la construcción de las relaciones, por tanto, así como el adulto le enseña al niño o a la niña, el niño o la niña también tiene cosas para enseñar. De ahí viene el cuarto aspecto y es que es necesario potenciar la enunciación del niño y la niña en la acción, porque, finalmente, lo que interesa pasa por escucharlo, tener en cuenta su voz y aprender de él para que pueda actuar con base en sus intereses y en su voluntad y en lo que construye en el encuentro con los otros: el ejercicio de la ciudadanía.

En esa dimensión se debe entender la representación sustantiva como una actuar sensible ante la niñez, es el deber de saber escuchar y aprender de él, porque lo que le sirve a los niños y las niñas es lo que le sirve a la sociedad, lo cual es recreado en el ejercicio representativo. En palabras de Merriam: “la generalidad de los intereses especiales debe urdirse en un cuadro y éste es el bien nacional” (Citado por Pitkin, 1985). En este sentido, se debe entender que la representación del niño y la niña es por ellos mismos, y es también porque lo que conviene al niño y a la niña termina conviniendo al conjunto, entonces, es mucho más que escuchar la voz del niño y la niña y tomar decisiones que no los afecten negativamente.

Cómo entender entonces la representación sustantiva mediante los conceptos de infancia, que, según Bustelo (2005), se corresponden con la intención de construir al niño y

la niña como sujetos de derechos, pero que histórica y socialmente se han asumido desde perspectivas diversas: el niño como adulto “menor” en donde la infancia:

(...) se aproxima a la idea de una perfecta heteronomía que la domestica a través de la familia o la “socializa” mediante la escuela. El niño/a de acuerdo a su edad, adquiere progresivamente derechos, y en la medida en que accede a su subjetividad conquista su plena autonomía... la niñez es un tiempo de preparación para la adultez para repetir “la adultez” de los adultos” (p. 264).

El segundo, según Bustelo (2005), es un niño en evolución que alcanza la autonomía siempre y cuando no incidan las instituciones heterónomas que preparan al niño para su ingreso a la sociedad, que supera el mundo adulto mediante un proceso discreto y continuo, un niño distinto al adulto pero que en la evolución hacia la adultez termina en algo muy similar a un “alternativismo individualista”.

El tercero, producto de la tensión autonomía-heteronomía, del diálogo entre la generación adulta y la más joven que permite conciliar rutas hacia la emancipación; y el cuarto, el niño como categoría social, que es consecuente “al valor y ubicación relativa que se da a ese periodo de desarrollo humano en la cultura” (Bustelo, 2005, p. 264). Allí, los derechos de los niños y las niñas son derechos sociales, porque corresponden al ámbito público y se ajustan como categoría social en la que la responsabilidad es una caricia, como lo dice bellamente Bauman: “la mano que acaricia siempre se mantiene abierta, nunca se cierra para asir” (Citado por Bustelo 2005, p. 264).

Según estos conceptos de niño y de niña, ¿cómo entender la representación sustantiva, ese actuar sensible del representante? ¿Debería entonces entenderse como una representación sensible ante el adulto en potencia? ¿Una representación sensible ante el niño y la niña, aquí y ahora? ¿Una representación sensible a los intereses provenientes de la sociedad? ¿Sensible a los intereses del niño y la niña? ¿Un actuar sensible que equilibre la autonomía y la heteronomía? O bien, ¿cómo entender la representación sustantiva también en los enfoques que marcan en la actualidad la vida de los niños y las niñas, como la compasión y la inversión? (Bustelo, 2005). El primero, una compasión que en correspondencia a los planteamientos tutelares los asume como seres indefensos, inocentes

y moralmente inimputables, lo que genera en consecuencia acciones y políticas compasivas, paternalista/materialistas y que en palabras de Bustelo (2005):

(...) reproduce una relación “protectora” descaradamente asimétrica. El que protege, es dueño del poder y la voluntad sobre “el desprotegido”. Además, no es una relación que “hace” el bien o que busca hacer el bien en el otro sino principalmente que “me hace bien” en el sentido de una actitud narcisista. No provoca creciente autonomía como fuente para la expansión de una subjetividad responsable, origen de ciudadanía. Y fundamentalmente, porque el problema no es de índole particular y no se resuelve desde un compromiso personal con un niño o un proyecto, sino en un espacio colectivo construido como política pública. La dependencia y la cautividad de los niños de una relación de “padrinazgo” los hace víctimas del despotismo de la benevolencia. Y cuando con este enfoque se responde con programas del sector público, se promueve una ciudadanía “tutelada” que termina bajo los argumentos del amparo, en la criminalización, opresión y represión de los niños, niñas y adolescentes (p. 259).

Si lo esperado según la representación sustantiva es que el niño o la niña no actúe como necesitado de cuidado, ¿qué tipo de representación política cabe?

El segundo enfoque, el de la inversión, se entiende en términos económicos que, según Bustelo (2005), tiene como único objetivo la rentabilidad, la tasa de retorno, en la que prevalecen razones utilitaristas por encima de los derechos. En este enfoque, se utiliza el niño y a la niña en favor de los intereses económicos de los bancos, las grandes empresas, las multinacionales que, según la lógica de la ganancia, invierten en educación, como posibilidad de crecimiento de la productividad y que en palabras de Bustelo:

(...) determina a mediano plazo el crecimiento económico y que éste a su vez, derrama generosa y equitativamente sus beneficios. Y si esto no alcanza a los niños/as para ello existen “redes de seguridad” o “redes de contención” o “solidaridad privatizada”, un eufemismo para calificar el camino de la no inclusión. O el voluntariado como una modalidad para expresar inescrupulosamente el carácter gratuito de los servicios de bienestar infantil. (p. 261).

Esta inversión se hace previendo el desborde de la infancia, para evitar incurrir en costos mayores, como en resocialización, justicia y salud pública, y que lleva a preguntarse

¿cómo lograr que la presencia del niño y la niña y sus intereses interpelen el mundo adulto? y ¿cómo es posible la representación sustantiva bajo estas condiciones? En ningún momento, se aprecia un actuar sensible ante los intereses y la voluntad de los niños y las niñas, sino que termina “en la ferocidad de la represión de sus derechos” (Bustelo, 2005, p. 262).

Por todo esto, este enfoque de representación sustantiva se asume para investigar su contenido, las concepciones sobre el niño y la niña y las formas en que el niño y la niña interpelan o despiertan el interés del legislativo, esto último como significado del actuar sensible del representante frente a su representado.

1.8 La infancia y su capacidad de interpelar el mundo adulto

El siglo XX trae consigo varios aportes provenientes de diferentes corrientes de pensamiento que transformaron el modo de abordar el mundo infantil. Se trata de reflexiones que empezaron a consolidarse en el siglo anterior, pero solo tienen impacto en las décadas iniciales del siglo XXI. Aportes como los de la medicina permitieron mejorar la sanidad pública, disminuir las enfermedades y las epidemias y reducir los índices de mortalidad, lo que origina la preocupación por la higiene de las escuelas y la creación de médicos escolares.

Además, el psicoanálisis también hizo aportes que, según Delgado (1998), contribuyen a que el niño y la niña existan con identidad propia. Adicionalmente, hay aportes procedentes de las instituciones de pedagogía experimental y del campo jurídico. Las primeras, preocupadas por la naturaleza y la educación infantil, desarrollan nuevos métodos de enseñanza; el segundo, como consecuencia de la situación de la infancia, estructuró los tribunales tutelares bajo el precepto “la prevención es preferible a la represión” (1998, p. 199).

Los movimientos de finales del siglo XIX y comienzos del XX, suscitados por la preocupación frente a las condiciones de vida de los niños y las niñas, ayudaron a consolidar una opinión pública propicia para trazar una legislación internacional a favor de

la infancia. En ese contexto de sensibilidad por los niños, se identifican dos hitos que los visibilizaron ante la comunidad internacional como objeto de protección: la Carta de Ginebra (1924) y la Declaración de los derechos del niño (1959).

La Carta de Ginebra instauró la doctrina de la situación irregular, como se precisó antes, y la Declaración de los derechos del niño le reconoció atributos y derechos que eran de los varones inicialmente, y de las mujeres adultas después, como resultado de los movimientos de emancipación femenina. Se asume así al niño como titular de derechos. Estos procesos de desarrollo social y jurídico indican una relación cercana en la consolidación de instrumentos internacionales como el de los derechos del niño y el de los derechos humanos en general, que producen cambios en la estructura jurídica y en la institución de la ciudadanía, que es básica para el ejercicio de la autonomía política.

Sin embargo, el pacto social construyó un concepto de ciudadanía²⁵ que dejó por fuera a ciertos grupos, como lo afirma expresamente Baratta (1999):

Fue un pacto entre individuos del género masculino, adultos, blancos y propietarios para excluir del ejercicio de la ciudadanía en el nuevo Estado que nació con el pacto a mujeres, niños, personas de color o desposeídas, es decir, propietarios de nada más que su fuerza de trabajo (p. 10).

En esta forma, como consecuencia de la legislación internacional de los derechos humanos, al niño y a la niña se les reconoció el acceso a los derechos civiles y a las

²⁵ Ese devenir de la ciudadanía, para Baratta (1999), es de carácter conflictivo, de acuerdo social y de formalización política y jurídica. La ciudadanía como institución que autoriza a la persona para el ejercicio del poder político y para asumir un carácter de sujeto activo en relación con el Estado a través de derechos y deberes; acredita a participar en los asuntos del Estado y a elegir y ser elegido. Para entender el sentido de la ciudadanía, es necesario considerar su referente inseparable que es la democracia, cuando se discute la ciudadanía también se cuestiona la democracia, porque son nociones inseparables puesto que la primera es noción central de la segunda. Ambas ostentan características activas, dinámicas y potenciales que permiten a la democracia, a través del ejercicio de la ciudadanía, ser lo que es, como constructo cultural. La ciudadanía no es idéntica a la democracia, pero no puede existir ciudadanía sin democracia, y no puede existir democracia sin ciudadanía. La ciudadanía comprende las relaciones políticas de autonomía y auto-gobierno, pero no las sociales o por lo menos, no directamente.

libertades, pero, por el trasfondo ontológico y ético que resguarda las teorías del derecho natural y del contractualismo, el niño y la niña no son racionales y por tanto no son parte contratante del pacto por carecer de la facultad para hacerlo. Esto es, según Baratta (1999), la primera de tres anomalías que enrarecen el camino de los niños hacia la democracia.

La segunda anomalía es la reclamación del derecho a la igualdad, desvinculada del reconocimiento de su diferencia, cuando esta última ha sido el punto preponderante en los otros grupos históricamente excluidos. La reclamación y el reconocimiento de la igualdad ha afectado la identidad del niño y de la niña, como se observa en las reservas y excepciones que se han hecho a la Convención de los derechos del niño, en las que se iguala a los adolescentes con los adultos respecto al reclutamiento militar, el trabajo y la edad penal. Como se explica en Baratta (1999):

No se trata, en el caso del niño y de los adolescentes, de una separación estructural de dos líneas de desarrollo: la de igualdad y la de identidad, sino de un retraso, de una costumbre ideológica, que podría ser señal –a pesar de los grandes progresos hechos en los últimos decenios– de que la lucha por los derechos de los niños no ha alcanzado su punto culminante (p. 11).

La tercera anomalía, está vinculada a la estructura de la lucha por los derechos de los niños y las niñas, que no se ajusta a las características dadas en reclamaciones de otros grupos. Los niños y las niñas no han reclamado de forma colectiva y pública, pues lo han hecho los adultos frente a quienes se dirigen las demandas, es decir, los niños y las niñas no son los protagonistas de la reclamación sino los destinatarios de los derechos.

Lo anterior lleva a preguntarse por la forma de trazar un horizonte claro para que al niño y a la niña se les reconozca como sujetos que encarnan la democracia; por lo que se debe hacer para romper las barreras ontológicas y éticas que posicionan al niño y a la niña por fuera del ejercicio de la ciudadanía, por lo mismo, del ejercicio de la participación; por la manera de lograr que la presencia del niño y la niña y sus intereses interpelen el mundo adulto.

Estas preguntas llevan a asumir un horizonte de discusión que propicie la relación entre la representación política del niño y la niña y su participación, y que obligue a ocuparse de

los planteamientos y los alcances trazados en el camino hacia la garantía y la protección de los derechos del niño y de la niña, mediante la adopción de un instrumento jurídico como la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que es el reflejo de la constante toma de conciencia del mundo adulto frente al niño y la niña como personas con capacidad de juicio, aptos para formar ideas propias y dotados de voluntad. Esta circunstancia, según la OEA (2009), modifica la situación de los niños y las niñas y obliga a la reubicación del mundo adulto y sus instituciones.

Por lo anterior, es imprescindible asumir reflexiones como la de Baratta (1999), que propone ver a los niños y las niñas no como futuros ciudadanos sino como ciudadanos plenos en la actualidad:

Si en lugar de una interpretación fragmentaria y estática utilizamos una interpretación sistemática y dinámica de la Convención desarrollando su espíritu con el debido respeto de su letra, resultará que el niño, en cualquier fase de su desarrollo, incluso el niño pequeño, tiene una ciudadanía plena. Una ciudadanía plena que es compatible con la debida consideración de su diferencia con respecto a los adultos, es decir de su identidad como niño (p. 15).

Es a partir de la caracterización de los niños y las niñas con sus identidades diferentes a las de los adultos y como dinámica en sus fases de desarrollo como se establecen las condiciones para su ciudadanía plena. Una identidad construida en oposición a los planteamientos clásicos y tutelares que definían al niño por sus carencias y sus incapacidades frente al adulto, porque la infancia no se puede seguir asumiendo como una fase de preparación para la vida adulta, sino, como lo plantea Cillero (2002): “como una forma de ser persona y con igual valor que en cualquier otra etapa de la vida, como una época de desarrollo efectivo y progresivo de la autonomía, personal, social y jurídica” (p. 4).

Esta es una ciudadanía diferente a la del adulto, pero no menor (Baratta, 1999), con un ejercicio progresivo de los derechos en correspondencia con la evolución de sus facultades, comprendida a partir de un carácter también progresivo de la autonomía, por lo que el desarrollo de esta se convierte en prioridad y en objeto de protección y promoción. Se pasa

así de una mirada tutelar de los padres hacia un papel de orientación, dirección y acompañamiento en el desarrollo de la autonomía.

La Convención de los derechos del niño –CDN– reconoce entre otras capacidades, la de interpelar el mundo adulto, como se observa en el artículo 12: “garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño” (ONU, 1989).

Para Baratta (1999), lo que se plantea en este artículo “deriva en el derecho del niño a ser escuchado y en el deber simétrico de los adultos a escucharle y aprender de él” (p. 5). Esto puede considerarse como una forma de participación: “El vínculo de comunicación y de reciprocidad entre adultos y niños determina la calidad de la legitimidad de las decisiones que los adultos adoptan en nombre colectivo” (p.19). Es decir, el niño y la niña y sus intereses son parte de la dinámica que se estructura para su representación política.

Por tanto, es indispensable asumir que el niño y la niña pueden tomar un rol activo y decisivo en sus vidas, “tomar parte” en la construcción de sentidos en una vida individual y colectiva (Acosta y Pineda, 2007), para lo cual es necesario garantizarle el derecho a participar. Pero una participación, que supone ir más allá del reconocimiento de la capacidad genérica del niño y la niña para participar, porque demanda un proceso formativo que permita alcanzar la autonomía, es decir, no es solo reconocer su derecho a participar sino también favorecer las condiciones para su ejercicio eficaz (Hart, 1997).

La participación es el catalizador de otros derechos del niño y la niña, entre ellos la igualdad, por tanto, como precisa Cussianovich (2005), es tanto un interés del niño y la niña como de la sociedad, puesto que es un ejercicio de actuación social y de construcción de identidad, que permite ubicar al niño y la niña en el centro y no en la periferia como ejecutor o como consentidor de las decisiones de los adultos.

Para algunos autores, el niño desde pequeño es capaz de manifestar sus necesidades a los adultos mediante acciones como el llanto, la risa y otros lenguajes corporales. En la medida en que son atendidas sus peticiones, el niño y la niña adquieren confianza y su capacidad de participar se irá acrecentando.

Al respecto, cabe considerar que la participación se concibe como una competencia ciudadana que se fortalece con la formación y el ejercicio, pero se debe tener en cuenta que la participación tiene que ser real y no incurrir en las prácticas que plantea Hart (1997) de manipulación, decoración o ficción, mediante las cuales se utiliza la voz del niño y de la niña para transmitir el mensaje del adulto, pero sin ninguna incidencia en la práctica. El niño y la niña no perciben la intención y las acciones que se llevan a cabo ni siquiera se les consulta. En esta forma, se cae en esas prácticas cuando se utiliza al niño y a la niña como imagen o anzuelo para captar voluntades, promover una idea o defender ciertas posturas.

El derecho a la participación, en la Convención sobre los Derechos del Niño, es crucial para garantizar el respeto por las opiniones, deseos y necesidades que expresan los niños y las niñas. La participación es un derecho que implica un mecanismo efectivo de interlocución entre el mundo adulto y el mundo infantil, además de reconocer a los niños y las niñas como grupo etario productor de cultura (Galvis, 2006).

En la Convención, este derecho toma cuerpo en artículos como: formarse un juicio propio, la libertad de expresión, de asociación y de información. El primero, se refiere al reconocimiento de la capacidad del niño para formarse un juicio propio y en consecuencia a expresarlo; el segundo, la libre expresión sobre los diferentes asuntos que le afecten, alude a la manifestación de la perspectiva propia del niño y la niña sin presión o manipulación de terceros, derecho que es realizable en la medida que el mundo adulto rompa barreras y prácticas que desconocen las capacidades infantiles y les reconozca a los niños y las niñas que tienen un lenguaje con sentido desde los primeros momentos de sus vidas; El tercero, la libertad de asociación como la posibilidad que tiene el niño y la niña para encontrarse con sus pares y participar en asuntos políticos, deportivos, culturales, recreativos, entre otros, en los cuales se promueve la expresión de sus opiniones y de estructuras que permiten que sus perspectivas sean tenidas en cuenta para tomar decisiones colectivas.

Finalmente, la participación también incluye el acceso a la información, principalmente la que tiende a promover en el niño su bienestar social, espiritual, moral y su salud física y mental (CDN, Artículo 17). Este derecho potencia la participación en la medida en que está

vinculado a la posibilidad de hacerse una idea propia sobre asuntos que les competen y la posibilidad de devolverla a través de su lenguaje, lo que es una producción cultural.

Además de lo estipulado en la Convención, la participación debe verse en los espacios en los que ocurre: familia, escuela y comunidad. La familia, por ser el primer espacio de socialización, tiene el deber de formar en la participación y potenciar las capacidades para su ejercicio. Como observa Galvis (2006): “la familia es la institución propiciadora de los derechos y formadora de la titularidad responsable de los mismos” (p.180). Por consiguiente, está encargada de proveer las primeras experiencias para que el niño sea escuchado y que sus ideas sean tenidas en cuenta, lo que se favorece en la medida en que los adultos asuman conductas y actitudes favorables para motivar al niño a ejercer este derecho más allá de su círculo familiar.

La escuela, segundo escenario de socialización del niño y de la niña, y el primero de exposición en lo público, juega un papel determinante para garantizar la participación de los niños y las niñas en el espacio público. El encuentro del niño con sus pares y con los adultos distintos a los miembros de su familia origina la necesidad de tomar decisiones compartidas mediante el ejercicio de expresión de las ideas de todos y de apropiarse de la dinámica que permite llegar a consensos y de negociar los intereses individuales para llegar a acuerdos, lo que es una experiencia necesaria para potenciar la capacidad participativa y es una forma efectiva de prevenir la discriminación, el acoso y de propiciar la autorregulación en lugar de la sanción disciplinaria, de promover la solidaridad, el respeto y la capacidad de hallar límites a las acciones propias en los derechos de los demás.

En este sentido, la escuela debe formar para la participación, según el principio de que se aprende a participar participando y, por ende, debe crear una cultura que impregne los currículos mediante la elección de representantes en los consejos y comités escolares “en los que los alumnos puedan expresar libremente sus opiniones sobre la formulación y apropiación de las políticas y los códigos de conducta de la escuela” (ONU, 2009) y en todas las decisiones escolares.

La capacidad de participar que se potencia en la familia y en la escuela debe tener pleno ejercicio como derecho en la comunidad, dinamizado en los espacios de participación en

asuntos que les concierne a los niños y las niñas, como la política educativa, el cuidado ambiental, social y los planes de desarrollo, entre otros, para que sus perspectivas, sus necesidades y sus intereses estén presentes en las decisiones.

En consecuencia, en el espacio comunitario, la representación sustantiva adquiere relevancia respecto a la participación infantil, puesto que el adulto-representante debe ser sensible ante los niños y las niñas y actuar como garante de sus derechos, entre ellos, el de participación, puesto que su ejercicio depende en gran parte del mundo adulto y requiere ganar reconocimiento de las capacidades de los niños y respeto por sus opiniones, para lo cual debe emplear estrategias que canalicen sus ideas, crear espacios de consulta de sus necesidades y de diálogo intergeneracional, para que el niño y la niña, como lo requiere la representación sustantiva, no sea considerado como necesitado de cuidado sino como un actor que participa, autónomo, sujeto de derechos (Galvis, 2006), que tiene una perspectiva propia del mundo y la expresa con un lenguaje propio.

La representación sustantiva contribuye a posicionar plenamente al niño como un sujeto titular de derechos, puesto que la sensibilidad que define este tipo de representación pasa por comprender que el representado, como propone Pitkin (1985): “tiene intereses y deseos definibles únicamente desde la persona que los siente o los tiene”, lo que lleva a su reconocimiento como interlocutor de los representantes y, por tanto, deben ser escuchados, lo que requiere estructurar canales que favorezcan la interlocución entre el mundo adulto y el mundo infantil (Galvis, 2006), para que se hagan presentes con su propio lenguaje y se borre la frontera comunicativa originada en el adultocentrismo.

La representación sustantiva implica que los representados y el representante tienen iguales capacidades y conocimientos, lo que exige que la representación que proviene del mundo adulto consulte a sus representados niños, puesto que este tipo de representación, según Pitkin (1985), se requiere cuando no es posible dejar en manos de los expertos las decisiones, y más cuando el representado es asumido como capaz de acción y de juicio.

En este sentido, la representación sustantiva facilita la comunicación intergeneracional, que se requiere para asentar la práctica de los derechos. En palabras de Galvis (2006):

La consolidación de un derecho de la niñez y la adolescencia parte de presupuestos que conforman el objeto propiamente dicho del orden jurídico tales como: la consideración de los niños, niñas y adolescentes como personas titulares activas de derechos en sus propios mundos y con los leguajes propios de su edad; el reconocimiento de la libertad y la autonomía, del cuidado y el desarrollo como sus derechos primarios fundamentales, síntesis de los demás derechos, y la interrelación entre la perspectiva de los derecho y el orden jurídico propio del Estado de derecho, la interrelación entre el derecho y las políticas públicas y el del principio de la integralidad como instrumento idóneo para la efectividad de las decisiones judiciales.

Presupuesto que son alcanzables en la medida en que el mundo infantil y el adulto se acerquen a través de la comunicación entre adultos y niños, a primera vía que favorecerá esta comunicación intergeneracional es la titularidad activa de los derechos en todos los ciclos de desarrollo, puesto que desde el nacimiento el niño muestra capacidades para percibir la realidad que le circunda, comunicarse y en general esquemas de socialización (p. 174).

La segunda es la titularidad de derechos fundamentales como la libertad, la autonomía, el cuidado y el desarrollo. La libertad, derecho primario como lo precisa Kant (1989), le es reconocida al niño por ser un ser humano. De ella se desprende el derecho al cuidado, el derecho de tutela y el de formación que obliga a los padres hasta cuando el niño o la niña tenga pleno uso de sus miembros (Kant, 1989) y que, según Galvis (2006), en el lenguaje del derecho internacional de los derechos humanos, es el derecho al desarrollo, mediante el cual se consolida la titularidad activa y la realización plena de los derechos.

La tercera vía alude a la interrelación entre la perspectiva de los derechos y el orden jurídico del Estado de derecho. En esta vía se requiere una correspondencia entre el derecho al desarrollo y las condiciones para su ejercicio, restablecimiento y reparación, que en lo jurídico debe asumirse de manera integral. En consecuencia, se deben crear mecanismos para el ejercicio de los derechos de acuerdo con el ciclo vital, entre ellos, el de participación que favorece la interlocución y la expresión en lenguajes propios del niño y la niña y que

deben ser asumidos y respetados por los responsables de su cuidado, crianza, orientación y protección.

En este marco integral, también debe tenerse en cuenta que frente a la violación de cualquier derecho del niño, debe asumirse el restablecimiento en los ámbitos en los que ocurra. Si bien el principal responsable del restablecimiento es el Estado, hay obligaciones de los agentes corresponsables en el ejercicio activo de sus derechos. Finalmente, la reparación, en palabras de Galvis (2006), “comprende la restauración de la personalidad en los atributos que hacen posible la titularidad activa”.

Para favorecer el ejercicio, el restablecimiento y la reparación, es indispensable que se analicen los alcances de las instituciones jurídicas y el procedimiento respecto a su coincidencia con el enfoque de derechos que, de ser distante, amerita su actualización. De modo que debe existir una respuesta de las políticas públicas y las decisiones judiciales para reparar daños causados en los niños y las niñas.

En todo caso, la esencia de la interrelación entre la perspectiva de derechos y el orden judicial está en que el niño pueda ejercer sus derechos en su cotidianidad, en sus espacios de desarrollo y con sus lenguajes, lo que lo posiciona como titular en ejercicio permanente de sus derechos y en consecuencia no demandará su protección (Galvis, 2006).

La cuarta vía que favorece la comunicación intergeneracional es el principio de integralidad, que es indispensable en el afianzamiento de un orden jurídico de la niñez que, como lo enuncia Galvis (2006), debe ser integrador y dialogante, puesto que la garantía del desarrollo pleno en ejercicio de sus derechos debe asumirse en su complejidad, atendiendo a que, además de ejercer sus derechos se, formen en y para la libertad y la autonomía, como cimientamiento de su reconocimiento de persona titular activa de derechos.

Finalmente, otra vía de comunicación intergeneracional para favorecer la titularidad activa de derechos de los niños y las niñas es la interrelación entre derecho y políticas públicas, puesto que los escenarios político, económico y cultural demandan posturas éticas, materializadas en instrumentos jurídicos que reconozcan la titularidad activa de derechos y que tengan elementos prácticos en políticas públicas para impactar el desarrollo

de la población. Galvis (2006) precisa que, con la Constitución de 1991, se pasa de una mirada de la función pública como ejercicio de poder a garante de derechos. Por consiguiente, el Estado asume que tiene la obligación jurídica de garantizar los derechos de los ciudadanos.

En este sentido, la política pública adquiere relevancia para garantizar los derechos y que, en Roth (citado por Galvis, 2006), son una herramienta del Estado para el cumplimiento del deber de garantía y respeto respecto a los derechos humanos. En la política pública, la participación ciudadana es central en la gestión pública, puesto que la persona es el centro de lo social y lo que pretenden las políticas es su creciente empoderamiento. Esto se aplica a los niños y las niñas en la medida en que las políticas públicas protejan sus intereses y sus derechos.

Sin embargo, la perspectiva de que la persona es el centro de la gestión social y el interés por su empoderamiento son recientes, puesto que el *statu quo* signado por el centralismo impulsa medidas administrativas que no están sujetas a la priorización de necesidades de la población porque a lo institucional no le interesa crear espacios de participación ciudadana para la planificación de la inversión pública. Las medidas, en consecuencia, están vinculadas al autoritarismo y a la desconfianza en la población y las autoridades regionales, en consecuencia, como lo plantean Restrepo y Cárdenas (2004):

El conocimiento así producido privilegia una lectura centralista que se encuentra reflejada en los estudios nacionales y sectoriales de desarrollo y de las empresas estatales, los cuales no tienen consideración de las entidades territoriales en las que se ejecutan tales directrices (p.10).

Esta postura es consecuente en Colombia con el carácter unitario consagrado en la Constitución de 1886, según la cual no se asumió la relación existente entre la persona y el territorio, gracias a la intransigente visión del Estado centralizado en lo administrativo, en lo legislativo y en lo judicial y que concentró los recursos públicos en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla (Restrepo y Cárdenas, 2004), y dejó sin inversiones significativas al resto del territorio, que quedó en desventaja respecto al desarrollo de infraestructura, servicios públicos y presencia del Estado.

En los años ochenta, en América Latina se posiciona la descentralización como mecanismo que favorece el desarrollo regional. En Colombia, este mecanismo es motivado, según Restrepo y Cárdenas (2004), por una voluntad de apertura democrática como respuesta a la insatisfacción que suscita el centralismo en las regiones y que demanda independencia y autonomía administrativa. Para Jaramillo (2010):

Conduce a una serie de reajustes en el ámbito administrativo (asignación de recursos, responsabilidades), en el político (redistribución del poder y de las decisiones, manejo de relaciones) y social (atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación), elementos que requieren una relación recíproca entre el diseño de las políticas públicas y las relaciones establecidas con las esferas gubernamentales (p. 180).

La planeación local, entonces, se potencializa con la descentralización, para acercarse a soluciones de necesidades situadas en poblaciones específicas, enmarcadas en la participación (Delamaza, 2017), para acercar a los ciudadanos a las decisiones, lo que permite hacer visible la diversidad del territorio colombiano. Esto implica que las políticas públicas no pueden ser uniformes en un marco altamente complejo como el nacional.

En esta forma, la participación es la esencia de la descentralización y de la política pública, pues se requiere que las visiones del mundo, las necesidades, los intereses y los legados contribuyan a cerrar las brechas de la desigualdad y la exclusión que han escamoteado la garantía de derechos de los ciudadanos entre los que se encuentran los niños y las niñas, además de ser una vía expedita para la comunicación intergeneracional.

Por ello, es preciso reconocer el territorio como articulador de las intervenciones públicas para favorecer el desarrollo equilibrado de las poblaciones que los habitan y en particular de los niños y las niñas. En este sentido, son un producto de la participación y la corresponsabilidad sociedad-Estado que pretende solucionar situaciones problemáticas expresadas por la población ubicada en un determinado ámbito espacial.

La política pública territorial tiene la intención de precisar acciones encaminadas a corregir desajustes del municipio o el departamento en coherencia con sus objetivos de desarrollo, además de ser el reflejo de los intereses, necesidades, ideales y anhelos sociales

entre los cuales deben hacerse presente los de la niñez, priorizando así el bienestar colectivo, puesto que en un sistema democrático se deben incluir en la elaboración de políticas públicas a todos los actores cuyos intereses van a ser afectados (BID, 2006).

En lo local, se trazan políticas más asistencialistas en las que se presenta mayor amenaza de intereses políticos inmediatos, personales e inestables (Torres y Santander, 2013). Por eso, allí se demanda la participación ciudadana, para que se concrete la política como un instrumento estratégico y no una acción reactiva frente a un problema coyuntural.

Para que las políticas respondan a los intereses que se van a afectar, deben incluir un conjunto de acciones agregadas en niveles de complejidad. Según Fernández-Ballesteros (1996, citado por Torres y Santander, 2013) debe componerse de cuatro niveles asociados: el estratégico, el de planeación, el de programación y el de acciones de política.

El primero responde a la pregunta por lo qué se debe hacer, y debe tener en cuenta los principios, el problema que se debe enfrentar, los objetivos y la delineación de las rutas de acción. El segundo nivel se refiere a la forma cómo se va a trabajar, para lo cual se trazan líneas de acción, se precisan momentos y recursos políticos y se definen instrumentos de política.

El tercero y cuarto niveles responden a la pregunta por los actores y los instrumentos, para lo cual es necesario identificar los programas, subprogramas, actores responsables, las asignaciones presupuestales, se precisa el cronograma para cumplir el plan, las actividades que se acompañan, los instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que permitan precisar y organizar las acciones y los actores.

2 Consideraciones metodológicas

En el presente capítulo se señala cómo se consolidó la propuesta metodológica con la cual se hizo una apuesta por la comprensión y la interpretación de la representación política de los niños y las niñas del Departamento del Meta. Se parte de la aclaración de la tradición metodológica en la que se inscribe, el enfoque epistemológico y las técnicas que permiten el tratamiento y el análisis de la información.

Este ejercicio comprensivo parte de la necesidad de abordar la manera como se representa la infancia en la región, lo cual se pone entre comillas al observar la situación que atraviesa la población entre cero y doce años en el departamento del Meta y que se mira según el principio del interés superior del niño (CDN, 1998), lo que obliga a desentrañar aspectos vinculados al concepto de infancia y a la forma como se asume la vocería de los niños y las niñas y se decide en su nombre.

2.1 Diseño de investigación

En correspondencia con la pregunta y los objetivos de la investigación, se optó por una investigación cualitativa, que indaga el sentido, es decir, se inscribe en el ámbito de la significación. Para realizar el estudio, se partió del análisis de frases como forma de llegar al origen de las unidades que expresaron su contenido. En esta forma, se asumió un enfoque de estudio de caso (Stake, 1998) y como principal técnica el análisis de contenido para obtener lo que plantea Bardín (1986, p. 13) como contenido manifiesto de la comunicación.

La decisión de realizar una investigación cualitativa responde a la necesidad de comprender el fenómeno de la representación política del niño, puesto que, según este enfoque, se hacen apuestas por la descripción de las cualidades de la representación con la intención de descubrirlas y no de medirlas.

El carácter cualitativo del estudio se debe, además, a que el tema debía ser explorado (Creswell, 1998), pues las variables no estaban claramente identificadas y no se cuenta con teorías que expliquen el comportamiento de la población de estudio, que son los diputados en su calidad de representantes de la infancia.

En las investigaciones consultadas sobre la representación política, se desarrollan líneas teóricas y metodológicas en torno al análisis de votos, escaños en las corporaciones, partidos políticos, formatos institucionales, plataformas programáticas, vínculo representante-representado, funciones de los representantes y prácticas clientelistas; pero no se encuentran explicaciones sobre los comportamientos de los representantes que, según Merenghi (2007), no han sido abordadas con profundidad en los ámbitos subnacionales. Esta observación coincide con los objetivos de esta investigación, lo que permite avanzar en la reflexión sobre el comportamiento de la representación política de la infancia.

En este trabajo, la pretensión fue pasar de la descripción de la representación política del niño a su comprensión y su interpretación, partiendo del presupuesto de que los problemas de investigación se identifican o trazan en contextos históricos situados, es decir, en un marco de construcción de sentido relevantes para el entorno social en el que se estudia. Además, es indispensable para las ciencias sociales relacionar las necesidades situadas con los problemas centrales que conforman sus tradiciones teóricas, porque lo pretendido “es comprender cómo comprenden los otros el mundo” (Herrera, 2009).

Así las cosas, se determinó que la investigación abordaría la pregunta por el cómo está representado políticamente al niño en la Asamblea del departamento del Meta, en un contexto que registra una tendencia de mortalidad infantil entre uno y cinco puntos por encima del promedio nacional desde el año 2005; que tiene un alto porcentaje de niños menores de 6 años con desnutrición crónica y con bajo peso al nacer; que muestra un

ascenso en la morbilidad por EDA y ERA, desde 2008, y que en 2012 se ubicó como uno de los primeros diez departamentos colombianos con mayor incidencia de trabajo infantil.

Lo anterior permite acercarse a la forma como entienden los diputados a los niños y las niñas y, por tanto, a la manera como los representan, además de abrir un camino analítico y una reflexión conceptual en contexto. En tal sentido, la investigación se inscribe en un paradigma interpretativo comprensivo. Ahora bien, teniendo en cuenta que la teoría es una clave en el proceso interpretativo y que este enfoque amerita una anticipación teórica para abordar el fenómeno de investigación, se trazaron elementos comprensivos de la representación política y del concepto de niñez, “Las teorías son, en últimas, interpretaciones que permiten comprender otras interpretaciones” (Herrera, 2009, p. 197).

2.2 La elección hermenéutica

Se asumieron, en primer lugar, dos elementos teóricos de la hermenéutica, la comprensión y la interpretación. El primero es desarrollado por Heidegger (2008) quien encuentra que lo primario no es el conocimiento sino la comprensión, un comprender primario; el comprender “deberá ser interpretado como un derivado existencial del comprender primario que es co-constitutivo del ser del ahí en cuanto tal” (p. 167), porque hace parte de nuestra forma de ser de estar en el mundo. Por lo que no es posible separar el sujeto que conoce y el objeto que es conocido, pues individuo y mundo son una unidad.

“Comprender no es, entonces, primariamente algo temático o teórico; es más bien esa condición en la que siempre nos encontramos y en la cual el mundo tiene significado para nosotros” (Herrera, 2009, p. 122). Ese haber previo estructura la interpretación, como una manera de ver según los referentes ya construidos, y que va al encuentro del segundo elemento teórico, la interpretación, como la posibilidad de explicitación de la comprensión primaria, es en donde se integran lo deseado por el intérprete y lo que ofrece el texto.

Estos conceptos se ajustan al círculo hermenéutico en el cual se mueve todo conocimiento, va del haber previo a la interpretación y luego vuelve al primero, como una forma de abandonar la idea de una interpretación inamovible y definitiva. “Parte del propio

horizonte de comprensión para dirigirse hacia el horizonte de aquello que se va a interpretar y su descripción y problematización en términos teóricos” (Herrera, 2009, p. 210).

Enmarcada la investigación en el paradigma interpretativo y aludiendo a la necesidad de comprender el fenómeno de la representación política del niño en un contexto situado, se asume la perspectiva de estudio de caso, según la modalidad de Stake (1998), porque permite comprender e interpretar en profundidad las dinámicas de la representación en el entorno particular de la Asamblea del Meta.

El estudio de caso permite estudiar la particularidad y la complejidad, porque su propósito es la comprensión de un fenómeno particular, y por ende, la pretensión no es generalizar los resultados, porque la comprensión va de la mano con el propósito de obtener “algo” circunscrito a la representación de los niños y las niñas por los diputados en el cuerpo legislativo, y así se pudo apreciar su unicidad y su complejidad (Creswell, 1998; Guba & Lincoln, 1985; Merriam, 1998; Stake, 1998).

La *unicidad* se refiere a la singularidad del caso, a lo que lo identifica y que, desde varios ángulos, solo entienden las personas próximas al caso y que lo diferencian de otros (Guba & Lincoln, 1985; Stake, 1998). La *complejidad* se relaciona con el juego de interrelaciones políticas, económicas, sociales, culturales, históricas que ocurren en el contexto de la representación política del niño (Creswell, 1998; Stake, 1998; Ceballos-Herrera, 2009).

Para conducir el estudio de caso, se consideró el tipo de estudio más prometedor y útil. Pudo ser individual o colectivo, multisituado o situado, enfocado en un caso o en un asunto (intrínseco) (Stake, 1998). En este sentido, se optó porque la representación política del niño se considerara como un estudio de caso intrínseco, puesto que es de interés por sí mismo, porque la pretensión no fue aprender sobre algún problema general, sino que se quiso aprender de este caso particular (Stake, 1998).

La presente investigación pretendió encontrar nuevas relaciones y conceptos mediante un estudio en profundidad del contenido de la representación política del niño, del concepto de niñez presente en las discusiones y las decisiones y de las dinámicas propias de la representación para comprender sus características. Por tanto, el estudio de caso fue la

representación política del niño en la Asamblea del departamento de Meta. Se precisó una acotación en el tiempo, cuyo punto inicial fue la expedición de la ley de infancia y adolescencia en 2006 y como punto de cierre el año 2015 (primer semestre), puesto que se quería abordar el mayor tiempo posible a partir de la vigencia de la Ley 1098 de 2006. Se entiende, entonces, que la población son los diputados que participaron en las discusiones de la Asamblea en el período comprendido entre 2006 y 2015.

2.3 Las herramientas

Para la consecución de la información se emplearon técnicas provenientes de la etnografía, como casi todas las técnicas de las investigaciones cualitativas, como la *entrevista semi-estructurada* y el *análisis de contenido*. La primera permitió aproximarse a la comprensión del fenómeno de la representación política. Las entrevistas (Anexo 1) se hicieron con el propósito de complementar la información obtenida mediante el análisis de contenido. Se aplicaron a tres diputados seleccionados bajo los siguientes criterios: el más antiguo, el más joven y uno que estuvo por muy corto tiempo²⁶. Esta elección, sin embargo, es contingente, es decir, pudieron ser otros diputados, pero se eligieron estos también por la facilidad de acceso a ellos.

El análisis de información se realizó según los planteamientos del análisis de contenido de Bardin (1986). Mediante esta técnica, se analizó la mayor parte de la información durante el trabajo de campo, para hacer emerger el sentido que suscitan las prácticas políticas. Como producto de este proceso, se estructuró el meta-texto que presenta una visión comprensiva de la representación política del niño. El análisis de contenido implicó trazar los momentos de preanálisis, codificación, definición de categorías y su operacionalización. El primero como un momento intuitivo de la investigación, que permitió precisar los criterios que le dan el rigor a la selección del corpus investigativo. El segundo responde a un ejercicio de determinación de la unidad de codificación que permite desentrañar el sentido de las deliberaciones y decisiones.

²⁶ Los tres diputados tienen en común el haber ejercido como Presidentes de la Asamblea.

El tercer momento, definición de categorías, se estructuró a partir de los referentes teóricos que hicieron las veces de horizonte de sentido y que finalmente llevaron a su operacionalización y trazar aquellos indicadores para precisar cada categoría.

2.3.1 Preanálisis

Este fue el momento inicial, un período en el que prevalecieron las percepciones, que se propuso, de acuerdo con Bardín (1986) “la operacionalización y la sistematización de las ideas de partida para poder llegar a un sistema preciso de desarrollo de las operaciones sucesivas, a un plan de análisis” (p. 71). En este momento, se revisaron las ordenanzas sancionadas en el período 2006-2015 (Anexo 2) y las grabaciones del segundo debate de los proyectos de ordenanza, y se obtuvieron opiniones que se contrastaron con los objetivos y que permitieron volver sobre los documentos con ideas precisas.

En este sentido, se seleccionaron veinte ordenanzas que abordaban tópicos generacionales, culturales, educativos, presupuestales y planes de desarrollo, con la expectativa de que las discusiones o las decisiones en algún momento permitieran identificar las reflexiones y las decisiones sobre la infancia.

Este momento correspondió a la selección del corpus, es decir, de las ordenanzas y de las grabaciones que permitieran alcanzar los objetivos posibles tan solo en función de dicho corpus, y porque solo así pudo ser sometido al análisis. La selección del corpus se soportó en las reglas de pertinencia, exhaustividad y homogeneidad (Bardín, 1986). Respecto a la pertinencia, se tuvo en cuenta que las ordenanzas fueran una fuente de información, en correspondencia con las preguntas de investigación y los objetivos. Así se determinó tomar las ordenanzas expedidas entre los años 2006 (por la coincidencia con la expedición de la ley de infancia y adolescencia) y 2015, que decidieran sobre aspectos culturales, generacionales, presupuestales, educativos y trazaran el plan de desarrollo, y en las cuales se ubicaran deliberaciones y decisiones que involucraran la infancia. Una vez leídas de manera detenida y escuchadas las grabaciones, se determinó que por las decisiones tomadas en la Asamblea las más pertinentes para la investigación eran ocho con su respectiva grabación del segundo debate, las que se detallan en la tabla 1.

Tabla 1. Ordenanzas sometidas al análisis de contenido

N° De Ordenanza seleccionada y fecha de expedición	Objeto de la Ordenanza seleccionada
No. 776 de 30 de mayo de 2012	Por medio de la cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social del departamento del Meta para el período 2012-2015 “Juntos construyendo sueños y realidades”.
No. 774 de marzo 16 de 2012	Por la cual se modifica la ordenanza 653 de 2008, en la composición del Consejo Territorial de Planeación del Departamento.
No.716 de mayo 1 de 2010	Por medio de la cual se establece en la Asamblea departamental el día de los niños, niñas y adolescentes, diputado por un día.
No.656 de noviembre 26 de 2008	Por medio de la cual se establece la política pública departamental de infancia y adolescencia en el Meta.
No.653 de noviembre 25 de 2008	Por la cual se modifica la ordenanza No 596 de 2006, en la composición del Consejo Territorial de Planeación del departamento.
No.633 de mayo 31 de 2008	Por medio de la cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social del departamento del Meta para el período 2008-2011 “Unidos gana el Meta”.
No.605 de septiembre 26 de 2006	Por medio de la cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social del departamento del Meta para el período 2006-2007 “La vía correcta para el Meta”.
No.596 de abril 29 de 2006	Por la cual se define la composición del Consejo Territorial de Planeación del Departamento.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la regla de exhaustividad, Bardín (1986) recomienda que una vez definido el campo del corpus, se cuente con todos sus elementos para preservar el rigor investigativo. Para esto, una vez seleccionadas las ordenanzas, en cuyas deliberaciones y decisiones se aborda la infancia, se debería conseguir copia de todas ellas, y de las grabaciones de las sesiones de la Asamblea departamental en las que se desarrolló el segundo debate de todos los proyectos que terminaron sancionándose como ordenanzas. Estas grabaciones se transcribieron para ser codificadas.

La regla de homogeneidad plantea la selección soportada en criterios precisos (Bardín, 1986), por lo cual se buscó que el corpus se ajustara en la medida en que los documentos fueran emanados de este órgano colegiado y bajo los mismos procedimientos, como son la

deliberación y la toma de decisiones que condujeron a su expedición como ordenanzas y en las cuales la infancia fue objeto de discusión y de fallo.

Por estos motivos, el corpus está comprendido por las ordenanzas relacionadas en la tabla 1 y las grabaciones del segundo debate en su camino hacia la consolidación como norma emanada por la Asamblea. La decisión de que fuera el segundo debate la fuente de análisis de la investigación se debe a que en el primer debate solo surte efecto la presentación del proyecto y en el tercero se lee el articulado para su aprobación, mientras que en el segundo debate se presenta para la discusión y la aprobación en el pleno de la Asamblea los acuerdos a los que se llegaron en las comisiones.

2.3.2 Codificación

La dirección y la dimensión del análisis de contenido estuvo referida a las preguntas y los objetivos de la investigación, para lo cual el corpus, se entendió como “(...) una manifestación portadora de índices que el análisis va a hacer hablar” (Bardín, 1986, p. 75). En este sentido, fue necesario descomponer las ordenanzas en unidades de codificación, es decir, en unidades de texto que se pudieran codificar.

Alonso et al. (2012) plantean que las unidades de codificación por excelencia para el análisis de textos políticos son la palabra aislada, la frase o partes de ella y el documento entero. Sin embargo, si se quisiese optar por la palabra aislada como unidad de análisis, habría dificultades por las diferentes connotaciones que puede tener cada palabra. Por ejemplo, la palabra menor puede indicar una forma de enunciar a la persona de menos de 18 años, pero también puede hacer alusión a algo que es inferior a otra cosa en cantidad, intensidad o calidad y que puede aparecer en estos sentidos o con otras variaciones en los documentos, por lo cual la codificación sería ambigua o, en todo caso, inexacta.

Así, al identificar las concepciones de niñez de los diputados del departamento de Meta, expresadas en los debates, los documentos y las decisiones. La palabra sin su contexto no permitiría alcanzar el cometido propuesto, y aislaría los argumentos que justifican el uso de un concepto de niño. En esta forma, se queda en una identificación de la frecuencia del término que se emplea para referirse al niño o para su relevancia en las decisiones políticas.

Al asumir el texto completo de una ordenanza como unidad de análisis o codificación holística (Alonso et al., 2012), puede llevar a rumbos distintos a los propuestos. Entonces, se optó porque la unidad de codificación fuera la frase, aunque se tuvieron en cuenta ciertas palabras que se analizaron en su contexto, para considerar la perspectiva de los argumentos de los diputados sobre el niño. Al respecto Bardin (1986) señala que, en el análisis de contenido, se debe tener en cuenta la comprensión exacta del sentido y el contexto del enunciado, lo que ratifica la pertinencia de la frase como unidad de codificación.

Para descomponer los textos en frases, se buscó que estas expresaran un argumento. Se encontraron enmarcadas con un punto seguido, dos puntos, punto y coma o coma (Klingemann et al., citados por Alonso et al., 2012). Entonces, la codificación se entendió como el proceso mediante el cual los “datos sin procesar se transforman y agregan de forma sistemática en unidades que permiten una descripción de las características esenciales del contenido” (Holstein, citado por Alonso et al., 2012, p. 21). En la codificación, se observaron conceptos como niño, menor, interés del niño e interés en el niño.

Se optó entre la codificación mediante ordenador o la codificación manual. Al respecto, se consideró que esta última forma era la más adecuada porque lo pretendido era ir tras las intenciones, el sentido de las deliberaciones y las decisiones, lo que permitió el rigor en los conceptos que no siempre es posible obtenerse mediante el otro método. Según Alonso et al. (2012): “Solo las personas son capaces de interpretar el significado de un argumento y decidir si una forma específica de abordar un problema político se refiere al concepto que el investigador tiene en mente” (p. 22).

Otra razón para la codificación manual fue la complejidad de las categorías, puesto que no es posible encontrarlas con un mismo conjunto de palabras en las unidades de análisis (Alonso et al., 2012). Por eso, al pasarlas por un software, se pueden atribuir frases que no responderían a las categorías o dejar pasar otras que sí aportarían a la comprensión de sus sentidos. Para la codificación manual fue necesario trazar distintivos del corpus investigativo; en tal sentido se implementó el siguiente esquema de codificación.

Tabla 2. Ejemplo de codificación

Frase 16. OR. 12	16. Número del documento del que se extrae la frase
	OR. Ordenanza en físico (existen otros dos tipos de texto: GB, grabación y EN, entrevista)
	12. año del documento
	29. código del indicador al que se le atribuye la frase

Fuente: Elaboración propia.

2.3.3 Definición de las categorías

Según la premisa “el análisis de contenido triunfa o fracasa por sus categorías” (Berlson, citado por Alonso et al., 2012, p. 23), se definieron las categorías conceptuales coherentes con los referentes teóricos previos²⁷, las preguntas y los objetivos de la investigación que permitieran clasificar las frases como unidades de análisis. Para la definición de las categorías, se cuidó que los indicadores permitieran recoger los significados relevantes del concepto (Alonso et al., 2012), protegieran la fiabilidad y evitaran trazar indicadores confusos al seleccionar las frases que se precisan más adelante.

El análisis del corpus se hizo en dos momentos, primero, el análisis de cada una de las frases, para identificar las marcas distintivas que dieran paulatinamente las tendencias, subcategorías y categorías, para esto se elaboró la siguiente matriz.

²⁷ El análisis plantea la definición de categoría a partir de un marco teórico previo, que establece un diálogo con el corpus y que terminan dando la ruta para las mismas, al respecto en esta investigación la teoría iluminó categorías e indicadores que se encontraron en los documentos sometidos al proceso,.

Tabla 3. Matriz de primeras interpretaciones

Frase:			
Tema (s)	Elementos léxicos	Estructura proposicional	Significados implícitos
Los que se abordan en la frase (pueden ser inferidos o estar explícitos)	Uso de las palabras principalmente: verbos, sustantivos y adjetivos	El contenido semántico de la frase	Información que puede ser inferida de la frase (implicaciones, presupuestos, las alusiones, ambigüedades, entre otras)
Cuál es la función social de la Asamblea: La que se identifica mediante esta frase.			
Análisis: Identificación de huellas de las frases (líneas, marcas, señales)			

Fuente: Elaboración propia.

Una vez analizadas las frases, se avanzó en un ejercicio de relacionarlas con sus huellas, que se fueron robusteciendo a medida que se identificaban varias frases con la misma marca y de esta forma se precisaron las tendencias, las subcategorías y las categorías.

En la definición de categorías, se tuvo en cuenta que estas fueran al tiempo inclusivas y exclusivas, condiciones necesarias para un sistema de codificación claro y diferenciado (Alonso et al., 2012). Las categorías son inclusivas en la medida en que las subcategorías corresponden a los elementos que le definen y es exclusiva si no atraviesan otras categorías.

Concepto de niñez: se conjugan aspectos como la concepción de niño y la niña que tienen los diputados, las características de los niños y las niñas motivan al representante a tomar decisiones y estas se toman respecto al niño. En esta categoría fue posible identificar dos subcategorías: “menor” y “sujeto de derechos”.

- *Menor:* esta subcategoría incluye las visiones aplazatoria, impositiva y homogenizante del niño que se trazan desde el mundo adulto.
- *Sujeto de derechos:* hace alusión al reconocimiento de enfoques de ciudadanía infantil, de desarrollo diferencial y del niño y la niña como sujetos de y en desarrollo.

- *Enfoque de protección al niño*: En la que es posible identificar cómo en el legislativo del ámbito subnacional asumen los intereses y necesidades de los niños, es decir, qué se constituye como el mejor interés del niño, cómo se orienta su interés y cómo se resuelve. En el que es posible identificar dos subcategorías “enfoque tutelar” y “de derechos”:
 - *Protección tutelar*: corresponde a una visión en la que el adulto es el delegado para la toma de decisiones respecto del niño, prima su protección física y no la de sus derechos.
 - *Protección con enfoque de derechos*: se refiere a decisiones que favorecen el reconocimiento del niño como sujeto titular de derechos.

2.3.4 Criterios de clasificación y categorización

Cabe anotar, de acuerdo con Bardin (2002), que: “la categorización es una operación de clasificación de elementos un conjunto por diferenciación, tras la agrupación por sexo (analogía), a partir de criterios previamente definidos. Las categorías son secciones o clases que reúnen un grupo de elementos (unidades de registro) bajo un título genérico, reunión efectuada en razón de los caracteres comunes de estos elementos. El criterio de categorización puede ser *semántico* (categorías temáticas, por ejemplo todos los temas que signifiquen decisiones sobre la niñez o discusiones sobre los derechos de la niñez, etc), *sintáctico* (por ejemplo las acciones o las adjetivaciones que se hacen con respecto a la niñez y que están directamente relacionados con su representación política), *léxico* (clasificación de las palabras de acuerdo con su sentido, con emparejamiento de sinónimos y sentidos próximos. Por ejemplo, sentido de niñez emparejado con sentidos de representación infantil), *expresivo* (por ejemplo, categorías clasificadoras de las perturbaciones del lenguaje) (P. 90).

Tabla 4. Categorías, subcategorías y tendencias

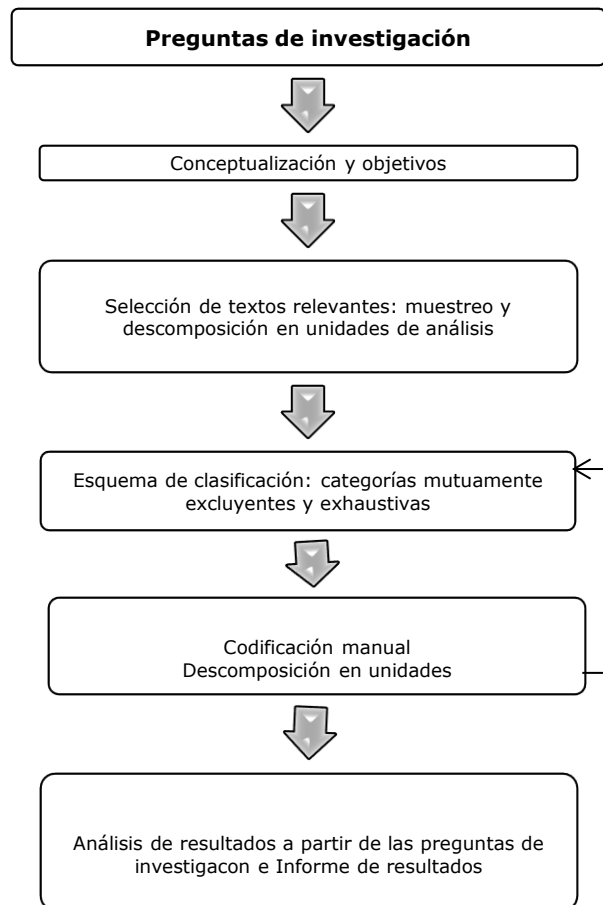
Categoría	Subcategoría	Tendencias
Concepto de niño	Menor	Sujeto de riesgo
		Indiferenciado de otros sujetos
		Sin poder de decisión
		Sin capacidad para la titularidad de derechos

	Sujeto de derechos	Con iguales derechos que los adultos
		Con capacidad para participar
		Con identidad como niño
Enfoque de las decisiones	Tutelar	Representación por parte del adulto
		Prepararlo para el futuro
		Primacía del interés adulto
		Protección del sujeto
		Demandas ajenas al niño
	De derechos	Acciones ponderables
		Impacto actual y futuro de las acciones
		Desarrollar capacidades
		Armonizar la atención de los derechos
		Proteger los derechos

Fuente: Elaboración propia Fuente: Elaboración propia

En síntesis, el análisis de contenido realizado se puede concretar en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Pasos del análisis de contenido



Fuente: Reelaborado de Alonso et al. (2012, p. 44).

2.4 Presentación del caso de estudio

El caso de estudio, de esta investigación, como se ha mencionado, se circunscribe a la dinámica representativa de la población de 0 a 12 años, por la Asamblea del Departamento del Meta. Esta es una corporación de elección popular, con posibilidad de reelección inmediata, que goza de autonomía administrativa y presupuesto propio, encargada de ejercer control político sobre la administración departamental y que, entre otras acciones, le corresponde constitucionalmente:

Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento (...) lo relacionado con la planeación, el desarrollo económico y social,

el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.

Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la Ley. (C.P. 91, art. 300)

En el marco de la ley de Infancia y Adolescencia a la Asamblea le corresponde:

(...) para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo. (Ley 1098 de 2006, art.204)

Del mismo modo, puede solicitar y estudiar los informes del Consejo Departamental de Política Social (Ley 1098 de 2006, art.207).

La Asamblea del Departamento del Meta está compuesta de 11 diputados, con calidad de servidores públicos, elegidos a partir de 2007 para un período de cuatro años. Partiendo del tiempo analizado en esta investigación 2006- 2012, se identifica la conformación de tres periodos de la Asamblea así:

Tabla 5. Diputados Período 2005-2015 ²⁸(último periodo de tres años)

Partido	Diputados Período 2005-2007	Diputados Período 2008-2011	Diputados Período 2012-2015
Liberal	Alexander Patiño Giraldo	Alexander Patiño Giraldo	Alexander Patiño Giraldo
	Jesús Antonio Londoño Zapata	Jesús Antonio Londoño Zapata (Reemplazado por Moisés Suárez Vargas 2008)	Claudia Ximena Calderón
			Mauricio Niño Guayacán
De la U	Carlos Humberto Osorio Monroy	Carlos Humberto Osorio Monroy	Elda Lucy Contenido
	Gonzalo Casiano Rojas	Gonzalo Casiano Rojas	Jorge David Pérez Barreto
	Jorge Felipe Carreño Sánchez	Jorge Felipe Carreño Sánchez	Ricardo Jaramillo Riaño

²⁸ A partir del 1 de enero de 2008, los diputados pasaron de ser elegidos para un período de cuatro años (antes de esta fecha era de tres años), consagrado mediante acto legislativo 02 de 2002.

	John Leoncio Jaramillo Riaño	John Leoncio Jaramillo Riaño	John Leoncio Jaramillo Riaño
	Laureano Enrique Mesa Daza	Claudia Marcela Amaya (Reemplazada por Laureano Enrique Mesa Daza en 2010)	
		José Luis Silva Valencia	
Cambio Radical	Feliz Mario Díaz Herrera	Feliz Mario Díaz Herrera	Feliz Mario Díaz Herrera
	Henry Walter Palma Herrera	(Reemplazado por Oscar Julián Ruiz en 2008)	Henry Fernando Ladino González
Polo Democrático	Gabriel Ernesto Parra Durán		
Colombia Democrática	Juan Carlos Fernández Tavera	Juan Carlos Fernández Tavera	
Conservador		Edilberto Baquero Sanabria	Edilberto Baquero Sanabria
Verde			Goney Sanabria Cabulo

Fuente: Elaboración propia.

Comprender la representación que se hace del niño en el contexto de la Asamblea, implicó analizar las deliberaciones y decisiones que fueron realizadas y tomadas por 36 diputados en el período arriba señalado.

3 Resultados de la investigación

A continuación, se presentan los hallazgos de la investigación sobre la representación política del niño en la Asamblea del departamento de Meta, en la cual se seleccionaron las ordenanzas expedidas entre 2006 y 2015, que abordaron aspectos generacionales, culturales, educativos, presupuestales y planes de desarrollo, en las cuales se observaron deliberaciones y decisiones sobre la infancia. Se seleccionaron ocho ordenanzas, con la respectiva grabación del segundo debate. Estos resultados se complementaron con las entrevistas a diputados.

Con el fin de identificar y comprender las características de la representación política del niño en la Asamblea departamental del Meta, en las Ordenanzas, se relacionaron los objetivos, las preguntas orientadoras y las técnicas, como se precisa a continuación.

Tabla 6. Encuadre de la investigación

Objetivo	Pregunta	Técnicas
Describir las concepciones de niñez que se posicionan en la legislación del departamento del meta, entre el año 2006 y 2015	¿Qué concepto de niño tienen los diputados?	Análisis de contenido de las ordenanzas y de las grabaciones del segundo debate.
Especificar qué condiciones o características de la niñez interpelan a los diputados para la toma de decisiones en el período investigado	¿Desde dónde interpela el niño y sus intereses a los diputados?	Entrevistas a diputados
Analizar el enfoque de las deliberaciones y decisiones que toman los diputados frente a la niñez del departamento del Meta.	¿Qué enfoque tienen las decisiones de los representantes?	

Fuente: Elaboración propia.

Para avanzar en el análisis de contenido, una vez identificadas las categorías, subcategorías y tendencias, se determinaron los componentes de la representación política de los niños y las niñas (concepción de niño y enfoque de las decisiones), como se señala en las siguientes tablas, con las cuales se precisaron los ejes que permitieron hacer una lectura más detenida de las frases.

Tabla 7. Concepto de niño: Menor y sujeto de derechos

Concepto de representado (concepto de niño)	Cómo interpela el representado a su Representante (el niño al representante adulto) ²⁹	Acciones de los representante
Qué concepto tienen los diputados del niño.	Qué características del niño motivan al representante para tomar decisiones.	Qué decisiones se toman frente al niño.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. Enfoque de las decisiones del representante: Tutelar -de derechos

Qué se constituye como el mejor interés del niño	Cómo se orienta el interés del niño	Desde que enfoque se resuelve el interés del niño
Qué se concibe en lo público como válido y necesario para el niño.	Según qué referentes se delibera y toman decisiones.	Qué postura tienen las decisiones que se toman frente al niño.

Fuente: Elaboración propia.

En el concepto de niñez que tienen los diputados, en el análisis del material se observa una coexistencia de la mirada del niño como menor y como sujeto de derechos, la de menor en la medida que se identifica que los mayores tienen capacidades plenas, razón y libertad (Locke, 1990), y por eso, al adulto se le permite el ejercicio y la titularidad de sus derechos.

²⁹ Para comprender desde dónde interpela el niño y sus intereses a los diputados, se apeló a la forma que debe tener el trato que los niños deben recibir y quién se los debe proporcionar. Aquí reside una justificación frente a cualquier medida que se tome frente a los niños y las niñas, lo que se precisa en dos perspectivas: el interés en el niño, propio del enfoque de protección tutelar (Campoy, 2006) y el interés superior del niño, propio del enfoque derechos (Bustelo 2005). Así, se encontraron ciertas condiciones que los diputados identifican en el niño y que son focos que provocan respuestas externas.

Por otra parte, la concepción del niño y la niña como sujetos de derechos, como una postura que influye las decisiones de la Asamblea.

3.1 El niño como menor

El concepto de menor corresponde a la postura de Locke (1990) que concibe al niño como imperfecto, carente de libertad, aunque destinado a ella una vez desarrolle la razón, como débil y como incapaz de valerse por sí mismo. En esta concepción, si la libertad es la posibilidad de obrar conforme a la voluntad propia, y el niño no la ejerce aún, no es posible que este diferencie lo importante de lo que no lo es o pueda precisar sus responsabilidades (Korczak, 1993), de modo que recibe del mundo una respuesta de buena voluntad pero no de derechos, y estos se postergan hasta tanto supere las características que le hacen frágil.

Para Locke (1990), la imperfección, sumada a la inmadurez y la falta de experiencia, les impide a los niños y las niñas tomar decisiones, lo cual les lleva a concebirlos homologados con otros grupos de edad con los cuales comparte estas características. El concepto de menor incluye visiones del niño como sujeto de riesgo, indiferenciado de otros grupos etarios y sin posibilidad de participar o con participación restringida y carentes de capacidades para ser titulares de derechos, como se precisa en la siguiente tabla.

Tabla 9. Operacionalización Concepto de niño: Menor

Concepto de representado (concepto de niño)	Criterios con los que interpela el representado a su Representante (el niño al representante adulto)	Acciones de los representantes
Sujeto de riesgo	Vulnerabilidad	Solventar las necesidades del niño, generar protección
Indiferenciado de otros sujetos	Carencia de identidad	Trazar políticas y programas de manera generalizada para la población de 0 a 18 años
Sin poder de decisión	Incompletud	No se generan condiciones para la participación genuina por parte del niño
Sin capacidad para la titularidad de derechos	Incapacidad	Supeditar los derechos a los deberes

Fuente: Elaboración propia.

3.1.1 Sujeto de riesgo

Los diputados tienen clara la necesidad de crear condiciones para proteger y cuidar a los niños y las niñas, y reconocen que este es uno de los roles que el Estado y la sociedad le han encomendado históricamente a la familia, espacio de resguardo de las generaciones jóvenes. En este sentido, para la Asamblea estos cuidados especiales del niño y el adolescente tienen una razón que se soporta en su vulnerabilidad, una vulnerabilidad social que se considera como condición de riesgo y exposición a experimentar el perjuicio de la incertidumbre (Crossley, 2008).

“Así mismo, para la familia se entiende el enfoque desde la protección social (...) eje fundamental de la intervención para la transformación social de grupos de mayor vulnerabilidad como los niños, las niñas y los y las adolescentes” (11. GB. 08³⁰).

Lo anterior indica que, en las deliberaciones de los diputados en la segunda sesión de la discusión del proyecto de ordenanza, se limitan las acciones de la familia a la protección, pues se concibe al niño como alguien vulnerable, de modo que la Asamblea enfatiza en el peso de las amenazas físicas, de salud y en las condiciones sociales. Es decir, se posicionan en la distribución de los riesgos sociales que impiden a las poblaciones o a las personas la consecución de determinados objetivos (Crossley, 2008), como el desarrollo integral, y se deja de lado la distribución de determinados bienes, atributos o posesiones. Entonces, no se consideran las libertades y las posibilidades de los niños y las niñas de jugar un papel central en la familia.

Cuando la Asamblea asume que el rol único de la familia es brindar estos cuidados, se ignora el papel que tiene como promotora de la autonomía de los niños y las niñas como sujetos titulares de derechos, lo cual redundaría en la creencia de que la familia es el escenario de prevención y superación de problemas sociales en la medida que satisfaga las necesidades de cuidado y resguardo de los niños y las niñas. De esta manera, se favorecen las condiciones para que los programas asuman la familia solo por su aporte al desarrollo

³⁰ Los documentos citados se dejan aquí entre comillas las grabaciones de los debates y las entrevistas, pero no los textos de las ordenanzas, que son documentos públicos, que se pueden consultar en Internet.

de la región y porque cuida los niños y las niñas como objetos de atención por ser socialmente vulnerables.

Cuando los diputados encuentran que en sus decisiones se deben incluir acciones especiales para proteger a los niños y las niñas, aprueban programas que van más allá del espacio privado, para impactar por ejemplo la escuela, primer espacio de socialización en lo público. Además, por función constitucional, la Asamblea se encarga de regular la educación y de atender los municipios que no estén certificados y debe fortalecer la infraestructura requerida para garantizar este servicio. Por eso, las deliberaciones en las sesiones de discusión de los proyectos de ordenanza presentan reflexiones vinculadas a la necesidad de crear condiciones que eviten poner en riesgo la integridad del niño.

“Para las obras propuestas en los colegios, es indispensable que tengan diseños específicos para la población con discapacidad, “ramplas” y demás que permitan su movilidad. Estos servirán también para los niños pequeños. Es necesario que haya baterías de baños apropiados a su tamaño y así evitarles accidentes y otras necesarias para quienes son por ejemplo ciegos o sordos, con retraso, en fin, todo eso debe ser previsto” (16. GB. 12).

Estas acciones son necesarias, pero la acción pública se limita a ellas porque solo se reconoce al niño y a la niña como expuestos a riesgos o como personas con carencias, y se dejan de lado sus derechos, de modo que las decisiones no considera la educación como propiciadora del aprendizaje, como espacio para desarrollar competencias, para socializar, para construir identidad, para estimular el cuidado de sí, entre otros. En general, los trabajos de infraestructura educativa son acciones de prevención de accidentes, y se eluden acciones relativas al desarrollo, que implica diversidad funcional, cognitiva y sensorial de los niños y las niñas, como forma de responder a las necesidades educativas de la infancia.

Aun cuando se han desarrollado nuevas dinámicas y espacios de interacción que se traducen en situaciones de tensión hacia la infancia, frente a las cuales la Asamblea hace un ejercicio válido de identificación de los riesgos y de estructuración de planes y programas que minimicen su impacto en la población infantil, la protección se queda en una

perspectiva tutelar, puesto que no se tejen acciones más allá de la disminución de los problemas, y no se consideran los niños y las niñas como sujetos de derechos.

En la decisión que se transcribe a continuación, se asume una postura que avanza en el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos al asumir la prevención. Sin embargo, a letra seguida, se desdibuja esta intención porque no precisa el restablecimiento de derechos para que no sigan siendo vulnerados, y se limita a la reducción del impacto de la vulneración. Es preciso señalar que la vulnerabilidad está configurada por un conjunto de fenómenos, bien sea que se asuma según un enfoque de fragilidad o de riesgo (Crossley, 2008). La primera se define de acuerdo con factores como la indefensión y la incertidumbre que ubican las personas en una posición inestable y con posibilidad de empeorar. En la segunda, de desprotección y la desigualdad, los nuevos riesgos sociales que trae la apertura de los mercados, la inseguridad en el trabajo y la pobreza, aparejadas a la débil integridad social que afecta la comunidad, las familias y las personas (adultos, jóvenes, adolescentes y niños).

El departamento trabajará para prevenir y reducir las diferentes formas de explotación laboral infantil. De igual forma es un compromiso del gobierno adelantar acciones para reducir todas las formas de explotación laboral, sexual, comercial, la trata de personas y situación de calle en los niños, niñas y adolescentes (8. OR. 12).

Esta perspectiva permite inferir que el niño no es visto como sujeto de derechos, puesto que la decisión se queda en minimizar los riesgos con esquemas reactivos y compensatorios. Aunque se deben reducir las condiciones de vulnerabilidad y de riesgo, es necesario asumir el compromiso de trazar acciones preventivas, identificar los riesgos antes de que se materialicen en consecuencias lesivas para el niño o la niña, es decir, actuar antes de que la integridad física y moral del niño sean vulneradas, ir más allá de atender necesidades, para avanzar hacia al ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas, respaldados en el deber de garantía del Estado.

3.1.2 Indiferenciado de otros actores

Los diputados trazan acciones con enfoque poblacional como marco para atender a los niños de 0 a 18 años. Este rango de edades supone, según una ordenanza, la consideración

de las etapas de desarrollo infantil: “etapa de desarrollo diferenciada por fases: primera infancia de 0 a 5 años, infancia de 6 a 12 años y adolescencia de 13 a 18 años” (3.OR. 08). Pese a esto, cuando se toman decisiones respecto a los niños, todas las edades se unifican en un solo grupo, cuando se trató en el año 2008 su participación.

Conformar y consolidar 8 redes sociales y comunitarias (Infancia y Adolescencia, Juventud, Adulto Mayor, Equidad de Género, Desplazados, Diversidad Funcional, Indígenas y Afros) en el Departamento (3.OR. 08).

Estas decisiones unificadoras de la infancia permiten identificar un interés de la Asamblea por reconocer y vincular a los niños y las niñas a espacios de participación, pero en este proceso no se hace distinción con otros grupos etarios. Esta unificación indica que, para los diputados, los niños de 0 a 12 años tienen condiciones de desarrollo, capacidades, necesidades, intereses y percepciones iguales a las de quienes están en edades de 13 a 17 años.

Esto significa que no hay una preocupación en los miembros de la Asamblea por identificar los cambios en las necesidades y los intereses entre los niños y los adolescentes, lo que se traduce en que las ordenanzas sean iguales para toda la población de menos de 18 años, sin interesar la fase del desarrollo en que se encuentre.

Algo semejante ocurre en la conformación del Consejo Territorial, cuya composición está a cargo de la Asamblea departamental. En el año 2008 para su conformación en el departamento del Meta, se tomó como un solo grupo a los jóvenes, los adolescentes y los niños, luego de que en 2006 no se les tuvo en cuenta a estos últimos.

El artículo 2° de la ordenanza 596 del 2006, en lo atinente a la conformación del consejo territorial de planeación del departamento, quedará ampliado en 21 miembros delegados de las siguientes organizaciones: uno por las organizaciones del sector ambiental, uno por el sector de la educación básica media, uno por la educación superior, uno por la economía social y solidaria, uno por el turismo, uno por el sector cultura (designado por el Consejo Departamental de cultura), uno por el sector comercial y de servicios, uno por el sector de las juventudes, infancia y adolescencia (3.OR. 08).

Esta decisión indica un avance al incluir a los niños, las niñas y los adolescentes, pero al unificar en un solo grupo a los niños, las niñas y los adolescentes, siempre se escoge como representante a un candidato del grupo de mayor edad, como se observa en las actas del Consejo Territorial. No obstante, en el año 2012, las decisiones sobre los niños a este respecto son más favorables frente a las decisiones tomadas en 2008, como es que en el consejo territorial se escoja un representante por los jóvenes y otro distinto por niños y los adolescentes:

La idea es ampliar el consejo, ampliar la participación, por eso, lo de infancia y adolescencia, lo que se quiere es separar dicha representación para que haya un representante de la juventud y otro de infancia y adolescencia (15.GB. 12).

Modifíquese el artículo primero de la ordenanza 653 de 2008 de la siguiente manera: ampliése a 25 miembros el Consejo Territorial de Planeación del departamento, incluyendo organizaciones: uno del sector Deportes, uno del sector adulto mayor, uno del sector de víctimas, uno del sector infancia y adolescencia (7. OR. 2012).

Esta unificación de rangos de edad significa que no hay estrategias para vincular de forma independiente y diferenciada a los niños de 0 a 12 años a la planificación del desarrollo de la región, de modo que las perspectivas de mundo suelen ser opacadas por otros representantes que no viven sus intereses y necesidades.

Esta percepción de los niños, las niñas y los adolescentes de 0 a 18 años como un solo grupo permite interpretar que hay un impacto más allá de su participación y que se proyecta a su representación política, puesto que esta última se entiende de forma semejante, dado que al identificarlos en un mismo estadio de desarrollo y con las mismas necesidades e intereses, daría igual consultar la opinión de un grupo o de otro o definir acciones para cualquiera de los dos grupos, de modo que se reduce la atención a los niños y los adolescentes a una forma estandarizada de percibir la infancia.

3.1.3 Sin poder de decisión

Mediante las decisiones que se toman en la Asamblea, es posible identificar que para los diputados es importante llevar al contexto local la ley 1195 de 2008³¹, con la intención de hacer partícipe a los niños y las niñas en la dinámica legislativa. De acuerdo con esta preocupación, se expidió la ordenanza N° 716 de 2010, en la que se establece el día de los niños, las niñas y los adolescentes, diputados por un día. En esta ordenanza, se hace énfasis en la edad como criterio para participar en la jornada. “De conformidad con el plan general del día de la niñez y la recreación del Ministerio del Interior y de Justicia, las edades de los niños participantes estarán entre los siete (7) y los quince (15) años”.

La edad de siete años es, por consiguiente, cuando se empieza a tener derecho a participar políticamente, para los diputados. Entonces, por supuesto, no se crean estrategias para los niños y las niñas que no han alcanzado tal edad. En esa forma, se excluyen los niños y las niñas de la primera infancia de la participación política. Esto permite entender que para los diputados es necesario fijar un umbral de edad para habilitar la participación de los niños, como un referente para avalar su vinculación a la reflexión y a la toma de decisiones sobre lo público.

La exclusión de la primera infancia de las decisiones públicas se ratifica en precisiones de la ordenanza como la siguiente: “Los temas a desarrollar en la sesión “Niños y niñas y adolescentes diputados por un día” serán concertados previamente por la junta Directiva de la Corporación y la Secretaría de Gobierno del Departamento” (6.OR.10). En esta forma, el grupo de niños partícipes en la jornada no es libre para determinar los aspectos que van a tratar en la sesión, es decir, la participación del niño no responde a sus necesidades ni a sus intereses, sino a las lógicas del mundo adulto, que impide la posibilidad de una expresión espontánea de los niños.

³¹ Ley por medio de la cual se establece el *día de los niños, las niñas y los adolescentes congresistas*, que tiene por objeto establecer un espacio de reflexión y participación sobre los asuntos que vive la nación observada desde la perspectiva de la población en estas edades.

La dinámica trazada para la participación en la sesión “Niños y niñas y adolescentes diputados por un día” requiere, según la Asamblea, publicidad en los medios de comunicación y levantar registro de lo ocurrido:

El desarrollo de las sesiones será publicitado por los medios regionales de comunicación que sea posible y de las cuales se elaborarán las respectivas memorias y se publicarán a fin de hacerse el seguimiento y evaluación permanente (6. OR. 10).

Estas acciones se consolidan en la estrategia que permitirá observar con atención y valorar la sesión. Sin embargo, no es claro qué ocurre o cuál es la trascendencia de las deliberaciones y decisiones que toman los niños. Se desconoce el alcance de los acuerdos a los que se llegan en la sesión, pues no se sabe a qué se le hará seguimiento y evaluación, si es a su intervención, a las decisiones que toman, y aún menos claro cuál es el compromiso de la corporación frente al resultado, de modo que se pierde el efecto de un ejercicio auténtico de la libertad de expresión del niño.

Pese a que la Asamblea hace esfuerzos por propiciar un espacio de participación al abrir la posibilidad de que los niños tengan un espacio de participación, en el que se pretende poner en perspectiva infantil los asuntos que vive el departamento, el ejercicio se asume como un acto simbólico (Hart, 1993) de la participación en el que los niños y las niñas tienen la oportunidad de expresarse, pero no tienen incidencia real sobre los temas que discuten en la sesión. Los adultos son quienes escogen los niños que harán las veces de diputados y sobre la población que aparentemente representan los niños no se precisa si serán consultados y cómo se hará. Esta forma de asumir la participación infantil permite entender que esta jornada no es un ejercicio de participación, puesto que no responde a un proceso de formación política de los niños y las niñas que no tienen posibilidad de elegir a sus representantes para ese día y que no son convocados a preparar lo que se va a llevar a la Asamblea mediante un proceso de discusiones previas en las que participen los niños y las niñas por ciclos de desarrollo.

Cada año, la Asamblea Departamental, el tercer jueves de sesiones del mes de abril, dará acceso a los niños, niñas y adolescentes diputados por un día para que sesionen como resultado del proceso de formación y sensibilización departamental (6.OR.10).

La formación se estructura como un ejercicio un tanto folclórico, que no permite participar a los niños y las niñas de manera genuina y que no tiene resultados que se puedan asumir como decisiones públicas.

La ordenanza establece una jornada en la que los niños y las niñas desempeñan el papel de gente grande, mientras el adulto cumple la función de guía sobre el personaje que están calcando, como lo expresan los diputados en la entrevista: “los niños iban, cuadrábamos a un niño con cada diputado, cada uno lo apoyaba” (19. EN. 13). Esta forma tutelada de la participación infantil deja la sensación de desconfianza, pues no se les permite a los niños y las niñas exponer de manera espontánea sus ideas y tomar decisiones. Es un ejercicio que está lejos de concederles acciones autónomas a los niños y las niñas. Se restringe la participación a la promoción de la presencia de los niños a una sesión al año, sin trascender al reconocimiento de su derecho a la libre expresión, a la auténtica participación que están vinculados al reconocimiento de su capacidad.

Lo mismo ocurre cuando en la Asamblea se toman decisiones sobre procesos de formación de diferentes grupos sociales, como gestores de convivencia, en los que los niños van hasta el conocimiento de sus derechos.

Se fomentará la pedagogía en DDHH, valores y competencias ciudadanas, promoverá la formación de gestores de convivencia, respetando el enfoque diferencial en ciclo vital y en poblaciones específicas como grupos étnicos, víctimas del conflicto, población con discapacidad, mujeres, campesinos, adulto mayor, LGBTI y juventudes. De esta forma, la primera infancia, la infancia y la adolescencia deben relacionarse y conocer sus derechos (OR.08.12).

En la anterior decisión de los diputados, es posible observar que los niños y a las niñas no son mencionados en la lista de participantes en los procesos de formación en Derechos Humanos, valores y competencias ciudadanas y, de modo que pareciera que esta población no tiene un papel activo en la consolidación de la paz.

Ahora bien, la formación en los derechos políticos se restringe a recibir información, y no se consideran las acciones y los procesos para formarse un juicio propio que deriva en la toma de decisiones, como si se tratara de atender primero unos derechos y luego otros,

obviando el principio de interdependencia, que exige la satisfacción simultánea de todos los derechos, y su implicación en la vida política. Este principio, por supuesto, debe aplicarse respecto a los niños y las niñas y a su formación integral.

Es, pues, notorio el desconocimiento de la capacidad de participación de los niños y las niñas, como si no tuvieran el derecho a participar en la vida pública, con la creencia de que son derechos que se les pueden reconocer a los niños cuando desde el mundo adulto tengan la capacidad de razonar y la experiencia para tomar decisiones. Es clara la consideración de los diputados de que la formación ciudadana se da para “el día de mañana”, de manera que la participación se posterga para cuando se les permita ejercerla, porque por ahora los niños se limitan a información sobre sus derechos, sin posibilidad de aportar a la dinámica social. Para los diputados, quienes pueden identificar los problemas y buscar soluciones son solo ellos, y no tienen obligación de consultar activamente a sus representados, los niños.

Es de vital importancia que la comunidad tome decisiones en asuntos políticos, por esto, se creará e implementará la escuela de liderazgo, ciudadanía y formación política de mujeres, hombres, etnias y comunidad LGBTI del departamento, con el propósito de facilitar herramientas que permitan actuar en los escenarios políticos, sociales, económicos y culturales del Meta (8. OR. 12).

En esta ordenanza, se reconoce el derecho de la comunidad a tomar decisiones políticas, aunque no se ve en la práctica esto qué aplicación tiene, y se hace una lista aparentemente incluyente, en la que no se tienen en cuenta a los niños y las niñas. En esta exclusión, es claro que no se les reconoce un potencial ético que les permita ir al encuentro del otro a partir de un entenderse en la diferencia y con sentido de justicia y no se advierte en los niños y las niñas sujetos con competencias y valores capaces de aportar a la convivencia, a la solución de los conflictos y a estrategias que fortalezcan el vínculo comunitario, porque no tienen la capacidad para asumir una acción política en las dinámicas democráticas.

Así, al entenderse que el niño y la niña solo deben estar vinculados a procesos de información sobre sus derechos, y al no hacer parte de los espacios en los que se toman decisiones sobre los asuntos políticos del departamento, se continúa su restricción, sin darles oportunidades para desarrollar la capacidad de participar, a entenderla como una

competencia que es evolutiva desde el nacimiento y que solo en el ejercicio participativo se desarrollan las habilidades para participar.

3.1.4 Sin capacidad para la titularidad de derechos

Los diputados, en sus deliberaciones toman la decisión de impactar uno de los cuatro elementos del derecho a la educación, como es el acceso al sistema: “Mejorar el acceso a los servicios de educación para los niños, niñas, adolescentes informando y vinculando a los diferentes grupos de población sobre sus derechos y deberes en educación” (5.OR.08). De esta frase se infiere un interés por dinamizar acciones que impacten la percepción que tiene la sociedad respecto del niño y la niña, y en tal sentido deciden llevar a un nivel más alto el reconocimiento de sus derechos, haciendo partícipe a la comunidad sobre sus derechos y deberes, en el marco de la educación. Lo cual termina condicionando el derecho del niño a la educación, al cumplimiento de condiciones previas, como son los deberes, lo que indica que los niños y las niñas no tienen la responsabilidad para ejercer este derecho y que no pueden precisar que ellos mismos tienen límites en el ejercicio que hacen los demás de su propio derecho. Es decir, la imperfección del niño y la niña les lleva a que sea el mundo adulto quien les trace los límites para que puedan actuar sin afectar a otros.

Para que un derecho sea efectivo, se requiere la garantía y la titularidad. La primera se recae en los encargados de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos, y la segunda al deber habilitante del Estado para que a las personas les sea reconocida la capacidad y tengan las condiciones para ejercer como titulares de derechos. En esta forma, cuando el legislativo asume la dicotomía derecho-deber: “Promover cambios sociales para el respeto y protección de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes del Meta (...)” (5.OR.08), se considera al niño como carente de la capacidad para ser titular de derechos y afecta de manera negativa las condiciones para su titularidad.

Así, cuando el propósito es alcanzar el reconocimiento del niño y la niña como titulares de derechos, es preciso observar los derechos como correlacionados, interdependientes y universales, en lugar de asumirlos en la dicotomía derecho-deber, puesto que al promover los deberes se afirma que carecen de condiciones para el ejercicio responsable de sus derechos, que no tienen la capacidad de entender por sí mismos los límites a su voluntad, y

se los somete a la dominación y la dependencia, en la que los niños y las niñas no cuentan con lo que garantiza el ejercicio responsable de sus derechos, libertad y autorregulación y, por tanto, no puede tomar autónomamente decisiones puesto que no son capaces de prever el daño que pueden hacerle a otros o a sí mismos en el ejercicio de sus derechos si no están limitados por los deberes.

Por consiguiente, es necesario que la Asamblea enmarque la capacidad del niño y la niña en el ejercicio responsable de sus derechos y de esta forma elimine la dicotomía derecho-deber, para darle paso al reconocimiento del ejercicio de los derechos al comprender que los límites son los derechos de los otros y su propia dignidad (Galvis, 2006).

3.2 El niño como sujeto de derechos

La otra concepción coexistente, es el niño y la niña como sujetos de derechos, que parte de reconocerlos, como lo sostiene Campoy (2006), como sujetos de y en desarrollo, y no como un adulto en potencia. El niño y la niña tienen una perfección en su fase de desarrollo que implica que no sea posible hacer distinciones con el adulto por ninguna razón, incluida la edad. Se les reconoce el ejercicio y la capacidad para la libertad, la autonomía, la responsabilidad y la dignidad, es decir, para la titularidad de los derechos, lo que rompe con el condicionamiento de los derechos a los deberes, y que, según Galvis (2006), deriva en la dicotomía derecho-deber. Así, la concepción de niño y la niña como sujetos de derechos está vinculada a la igualdad que tienen frente a los adultos, y a la necesidad de hacer distinción, como propone Alzate (2003), por grupos etarios para resolver sus necesidades, puesto que tienen capacidades específicas en cada ciclo de desarrollo. Una concepción de niño vinculada a su capacidad para hacer elecciones, es decir, para participar.

Los elementos encontrados a partir del análisis de contenido de las frases y que permitieron configurar esta categoría se precisa en la siguiente tabla.

Tabla 10. Operacionalización Concepto de niño: Sujeto de derechos

Concepto de representado (concepto de niño)	Desde dónde interpela el representado a su Representante (el niño al representante adulto)	Acciones de los representantes
Con iguales derechos que los adultos	Dignidad	Reconocerle derechos al niño que han sido propios del adulto
Con capacidad para participar	Capacidades	Propiciar espacios para la participación política del niño
Con identidad como niño	Marcas identitarias	Trazar políticas y programas de manera particular para la población de 0 a 12 años

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1 Con Iguales derechos que los adultos

En el año 2008, la Asamblea expidió la política de infancia y adolescencia para el departamento, en la que se identifica: “La no discriminación, la equidad y la igualdad de oportunidades como pilares de los derechos y de la defensa de la dignidad humana” (5.0R.08). En la formulación de este principio hay un avance hacia el reconocimiento de los niños y las niñas en igualdad de condiciones que los demás miembros de la sociedad.

Cuando en la ordenanza se precisa la no discriminación, la equidad y la igualdad se tienden los cimientos de los derechos y, en esta forma, la Asamblea apropia los presupuestos para que los niños y las niñas no sean discriminados en razón de su edad y tengan el mismo trato, reconocimiento y las mismas garantías para el ejercicio de sus derechos que los adultos. En este sentido, la raza, el sexo, las condiciones socioculturales, la edad... no pueden asumirse como criterio que les impida a los niños y las niñas ejercer sus derechos civiles y políticos. Por consiguiente, la edad no es un argumento que los confina a la tutela y al aplazamiento del ejercicio de los derechos. Además, no les impide el reconocimiento de capacidades y cualidades en igualdad de condiciones con los adultos.

Cuando los diputados plantean la defensa de la dignidad del niño, reconocen la protección de todos sus derechos, en atención a su indivisibilidad e interdependencia, puesto que, al fallar en la garantía de uno de ellos, se dejan de lado elementos constitutivos

de la dignidad, lo que obliga a que sea contextualizada en las dinámicas sociales y culturales y que terminan favoreciendo el desarrollo integral del niño y de la niña.

Así, el elemento teórico de la política se instala como un referente que impregna todos sus elementos teleológicos y su operación, es decir, el marco en el cual se moverán las decisiones, los programas y los proyectos que van a impactar la vida de los niños y las niñas del departamento, lo cual es un punto de partida para asumir a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones sin posibilidad de ser discriminados ni siquiera por la edad.

3.2.2 Con capacidad para participar

Algunas decisiones en la política de infancia del departamento del Meta muestran que hay una preocupación por la inclusión de los niños en los escenarios de socialización mediante un rol activo: Crear espacios y generar oportunidades de participación de los niños, las niñas y los adolescentes en los ámbitos familiar, escolar, social y comunitario (5.OR.08). En este sentido, la Asamblea plantea la apertura de espacios para que los niños y las niñas expresen su sentir en asuntos que les impactan de manera directa, para lo cual reconoce aquellos en los que transcurre la vida del niño y la necesidad de asumirlos como escenarios que se consolidan en la participación. De esta manera, se garantiza que se propicie la participación activa de los niños y las niñas en organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, el cuidado y la educación de la infancia, reconociendo que en la vida cotidiana el niño y la niña deben expresar puntos de vista y participar.

Por otra parte, la Asamblea apropia el deber que tienen los tomadores de decisiones de escuchar a los niños y las niñas antes de definir acciones, lo que implica que se reconozcan sus ideas, sentimientos o pareceres sobre diferentes asuntos: “El derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes en la construcción y ejecución de la política pública; y el respeto de los adultos para escuchar las opiniones de la infancia y la adolescencia” (5.OR.08). En esta forma, reconoce la Asamblea que los niños y las niñas tienen el derecho de expresarse y los adultos el deber de escucharlos y tener en cuenta sus opiniones.

Las interpretaciones infantiles de la realidad ganan terreno en la toma de decisiones del legislativo del departamento en asuntos que implican de manera directa a los niños y las

niñas, lo que posiciona a los niños y las niñas como interlocutores del representante, que se reconocen como implicados en una realidad que pueden interpretar y que, como los adultos, pueden expresar, de modo que adquieren un sentido político.

En consecuencia, la participación de los niños y las niñas es un derecho reconocido, al menos formalmente, y que se consolida en la posibilidad de expresar las opiniones en asuntos que les afectan de manera directa y en la necesidad de que sus opiniones tengan impacto en las decisiones que toman los representantes.

3.2.3 Con identidad como niño

Algunas decisiones de la Asamblea manifiestan una mirada del niño en la que es necesario diferenciarlos por el ciclo de desarrollo en que se encuentren, como en las decisiones que se toman respecto a los requerimientos físicos en el proceso educativo. En este sentido, la Asamblea aprueba la creación y la inversión en un nuevo ente que operará en el único municipio certificado en educación del Meta. En la decisión, se enfatiza el enfoque diferencial para equipar este centro.

Con el fin de fortalecer la labor del Centro Regional de Bilingüismo, se dotará de los elementos necesarios para su correcto funcionamiento. Todas las dotaciones tendrán un enfoque diferencial en la primera infancia, la niñez en edad escolar y la adolescencia (8. OR. 12).

En esta forma, la Asamblea reconoce que las necesidades son distintas según la fase de desarrollo en la que se encuentren los niños y las niñas y, a partir de allí, se especifican dotaciones para el trabajo relativo a las competencias en una segunda lengua. Esta diferenciación implica que no es igual trabajar con un grupo o con otro, en atención a que cada uno tiene características definidas que deben ser tenidas en cuenta para llegar con los medios apropiados al momento de desarrollo.

Lo anterior puede considerarse como enfoque etario, que se expresa en la decisión que toman los diputados de formular acciones que impacten la población infantil en diferentes ámbitos, lo cual precisan en la política de infancia y adolescencia:

Se establece el marco normativo sobre el cual el departamento construye la política pública de infancia y adolescencia, como instrumento para crear estrategias, programas y proyectos encaminados a la protección de esta población a mediano y largo plazo (5.OR.08).

Se asume así que las necesidades de la población de 0 a 18 años son específicas y diferenciadas de los demás grupos y, por consiguiente, las acciones deben ser específicas para responder a dichas particularidades. En este sentido, la Asamblea estructura respuestas a través de acciones puntuales que quedan plasmadas en la política y que precisan en programas que impactan la vida de los niños y las niñas, según las particularidades que se configuran en cada ciclo de desarrollo y que permiten inferir que, para el legislativo del departamento, es preciso considerar la infancia como diferente de otros grupos. En esta forma, al asumir los ciclos de vida como referente de la política de infancia:

a) niños, niñas y adolescentes. Es una etapa del desarrollo en la que se diferencia tres fases: primera infancia: desde el embarazo hasta los 5 años de edad. Infancia: 6 a los 12 años. adolescencia: 13 a los menores de 18 años (3.OR. 08).

De esta manera, se incorpora este elemento en la política de infancia y adolescencia del departamento, lo que es crucial en la construcción de una nueva mirada de los niños y las niñas, que obliga a diferenciarlos de otros grupos, a especificar sus necesidades y a desarrollar acciones particulares que respondan a esas necesidades.

En el análisis anterior, se advierten dos enfoques que coexisten, según los cuales se resuelve el interés superior de los niños y las niñas: el primero, el tutelar en el que se cree que los adultos son quienes definen y representan las necesidades y los intereses de los niños y las niñas, que implica que la protección es el objetivo principal de la política de infancia. En esta perspectiva, el niño y la niña tienen una consideración secundaria, y son los adultos quienes toman las decisiones y actúan. En esta forma, la protección enfatiza el sujeto y no sus derechos. Las consideraciones básicas son las metas de las políticas, o la presión de los entes de control y el impacto de las acciones se mide en forma cuantitativa.

El segundo enfoque, el de derechos, está definido por la manera como se trazan acciones frente al niño por el impacto actual y no solo por el futuro o el de la sociedad; la

protección se orienta a apoyar el desarrollo de capacidades; la protección se adopta con un enfoque integral y la protección hace énfasis en los derechos.

3.3 Enfoque tutelar

Según Stuart Mill (1984), el menor no puede hacerse cargo de las consecuencias de sus acciones por su falta de madurez y discernimiento. En este sentido, según Campoy (2006), el adulto es quien está capacitado y en quien se centra la atención, pues él reconoce los intereses del menor y así se los garantiza. En este enfoque, no hay un interés por el niño como niño sino como adulto que será en un futuro el encargado de orientar el destino su sociedad. Por ahora, se le debe proteger por sus carencias y sin mediación de los derechos por carecer de la capacidad para discernir.

En consecuencia, en este enfoque, las acciones que se tejen apuntan a preparar al niño para el futuro, y lo desconocen como niño, por lo cual, deja en manos del mundo adulto su representación, por la desconfianza en sus capacidades; ahora bien, dado el estado teleológico del niño, se subvaloran los intereses de este, de modo que se privilegia el resultado y se ignora el proceso. Entonces, la protección hace énfasis en el sujeto, y se diluyen sus derechos en la protección. En esta forma, las consideraciones básicas para tomar decisiones son las metas de las políticas o la presión de los entes de control y no los derechos del niño, y la cuantificación de las acciones se prioricen sobre el impacto que tienen en el desarrollo infantil.

En este sentido, a partir del análisis de contenido, se sistematizó la categoría a partir de los siguientes referentes:

Tabla 11. Operacionalización enfoque de la protección al niño: Tutelar

Qué se constituye como el mejor interés del niño	Cómo se orienta el interés del niño	Desde que enfoque se resuelve el interés del niño
Representación por parte del adulto	Los adultos son los que interpretan y precisan el interés del niño, por tanto se deja en manos del mundo adulto la representación del niño	Desconfianza en las capacidades del niño
Prepararlo para el futuro	Las acciones e inversiones que se hacen en el niño son por un impacto futuro	Desconocimiento de las necesidades e intereses del niño
Primacía del interés adulto	El interés del niño es secundario frente al del adulto, se prioriza al adulto, su discurso y necesidades	Subvalorar los intereses del niño
Protección del sujeto	Las acciones están encaminadas a enfatizar en la protección del niño, no en sus derechos	Los derechos se diluyen en la protección
Demandas ajenas al niño	Exigencias de los entes control y cumplimiento compromisos políticos, las consideraciones básicas son las metas de las políticas, o la presión de los entes de control	Los intereses del niño se asimilan a demandas externas
Acciones ponderables	Desde metas medibles y ponderables	El interés del niño se asume en la medida en que genere datos para medir la atención a sus necesidades

Fuente: Elaboración propia.

3.3.1 Representación por el adulto

En la Asamblea, se comprende la importancia de la infancia, por lo cual identificar algunas de sus necesidades y toma decisiones para satisfacerlas. Entre estas decisiones, se establece que son las Instituciones encargadas de la prevención y la protección integral de los niños y las niñas quienes deben mediar en la expresión de las necesidades y los intereses en los espacios de participación ciudadana. “Tiene la palabra el Diputado ..., si para... si se acepta la propuesta del Diputado ..., sería meter al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como representante de la niñez” (12. GB.08).

La anterior propuesta surge en el marco de la discusión de la conformación del Consejo de Planeación Territorial, en el que deliberan sobre la necesidad de ampliar la participación hacia la infancia, de abrir espacios en los cuales se hagan presentes los intereses del niño. Para ello se propone que la participación esté mediada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es decir, la presentación de necesidades y perspectivas del niño no se

hace por un miembro de un grupo organizado por y de niños y las niñas, como ocurre con los demás actores que hacen parte de este Consejo, sino por una persona de una institución.

De esta decisión se pueden inferir dos cosas: que el niño no puede representarse a sí mismo, a través de organizaciones infantiles y por tanto es el adulto quien debe hacerlo; y segunda, al dar prioridad a la presencia de las instituciones antes que al niño, se envía el mensaje que él no tiene la capacidad de decir y decidir sobre los asuntos que le competen, y por tanto, debe mediar a través de las estructuras determinadas por el mundo adulto.

En este sentido, la identificación de necesidades, intereses, sentimientos, pareceres y opiniones sobre las dinámicas que se viven en el departamento se interpretan por el mundo adulto, sin adoptar la perspectiva infantil en un espacio de participación como es el Consejo Territorial de Planeación, en el que se proyecta el desarrollo social y económico. Por consiguiente, son las instituciones que tradicionalmente se han encargado de los asuntos de la infancia a quienes se confían los intereses de los niños y las niñas.

“Presidente, yo sugeriría lo mismo que dice ... de que deberíamos dejar aquí un sector que representara el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, porque creo que aquí en estos momentos es pieza importante para la decisión tanto de la juventud, la adolescencia, la niñez. Ellos manejan muchísimo esas cosas y aquí no está representado, démosle la oportunidad a uno más para que esté bien representado todo este grupo” (12.GB.08).

Esta deliberación, como la anterior, se da al definir en el año 2008 la conformación del Consejo territorial, en la cual, se amplía el número de miembros y se da cabida a los niños en el ejercicio representativo. Así, el ICBF se establece como una entidad apropiada para ser vocera de los intereses y necesidades del niño. Esta dinámica ratifica el mensaje que el mundo adulto concede a determinadas instituciones para definir las demandas, requerimientos y llevar la vocería del niño ante las instancias en las que se toman decisiones y se determinan rumbos de existencia a la población del departamento. Esta situación es aún más notoria en la discusión que se hace de la conformación del Consejo en el año 2006 y en la cual no se tienen en cuenta los niños y las niñas.

El consejo territorial de Planeación del departamento quedará conformado por 18 miembros delegados de las siguientes organizaciones, así: uno por las organizaciones del sector ambiental, uno por el sector de salud, uno por el sector de la educación básica media, uno por el sector de educación superior, uno por el sector de la economía social y solidaria, uno por el sector turismo, uno por el sector cultural (designado por el consejo Departamental de cultura), uno por el sector comercial y de servicios, uno por las comunidades indígenas, uno por las comunidades afro-colombianas, uno por las organizaciones del sector agropecuario, uno por el sector de las juventudes, uno por las organizaciones de profesionales, uno por las organizaciones de mujeres y uno por las organizaciones sociales (1. OR. 06).

De esta decisión, se puede interpretar que lo que hacen las instituciones es suficiente, puesto que los intereses del niño se dan mediante la interpretación que hacen todos los miembros del consejo frente a sus necesidades y perspectivas, pese a no identificarse por lo menos un participante experto sobre la infancia. En este sentido, la representación no está dada por el conocimiento especializado de la infancia o por los niños y las niñas, sino por la interpretación que hacen otros de la perspectiva del mundo infantil.

Esto significa que, para los diputados, no es necesario que los niños y las niñas participen de manera directa puesto que otros ya tienen en cuenta sus intereses, con lo cual omiten la reflexión de si lo interpretado por las instituciones es un reflejo adecuado de las ideas, sentimientos y pareceres de los niños y las niñas.

Esto se confirma cuando la Asamblea identifica aspectos del bienestar infantil y familiar que deben protegerse con el fin de alcanzar su desarrollo. El bienestar se vincula al disfrute de los derechos civiles, económicos y sociales, derechos entre los cuales no se tienen en cuenta los derechos políticos, como se identifica en la frase siguiente.

La supervivencia, la alimentación y la salud, la protección, el desarrollo psicosocial, la educación, el disfrute de los bienes culturales y el ejercicio de los derechos sociales configuran el concepto de bienestar infantil y familiar relevante en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes con el propósito de lograr el desarrollo humano (5.OR.08).

En esta forma, la titularidad de los derechos políticos se reconoce solo a los adultos y se les niega a los niños la posibilidad de participar, tomar decisiones y ejercer la autonomía.

3.3.2 Prepararlo para el futuro

Algunas deliberaciones y decisiones de la Asamblea del departamento del Meta, que se toman sobre el niño se vinculan a la necesidad de desarrollar programas para formar capital humano, a través de la educación, la investigación y el deporte, con la intención de tener un impacto en la sociedad futura:

“Con referencia al subprograma 6, que está en estudio, se propone la formación de los estudiantes desde los niveles de preescolar para garantizar la creación de una cultura basada en el conocimiento, mediante la implementación de capacidades, competencias científicas y de sistemas pedagógicos para formar recurso humano capaz de atender en un futuro no lejano procesos de investigación en la región” (16. GB. 12).

Como se observa, los diputados identifican situaciones particulares de la región que requieren ser atendidas mediante el desarrollo de competencias científicas de sus habitantes, y encuentran indispensable formar talento humano para tal fin, determinando que el escenario adecuado es el educativo, como medio para fomentar el desarrollo de un proceso sostenido y continuo de formación que penetre todos los niveles educativos, partiendo desde la infancia, con la intención de dar lugar a sujetos competentes. Así, para la Asamblea es claro que la educación es una estrategia vital en la construcción de una dinámica social, cultural y productiva sólida para la región.

El tiempo que identifica la Asamblea para que las capacidades desarrolladas tengan efecto, es el mediano y largo plazo, es decir, no se esperan resultados de manera inmediata sino a futuro y en beneficio de la región, y no como aporte al desarrollo integral del niño, mientras es aún niño.

Con igual propósito, observan los diputados que es necesario propiciar la formación de competencias que respondan a intereses de la población y así solucionar las necesidades identificadas en los sectores productivo y social, como se lee a continuación.

“Diputado... Lo que se debe resaltar es que la implementación del centro regional de bilingüismo y medios, debe aportar a mejorar las competencias y habilidades de la población metense desde el preescolar en una segunda lengua para así alcanzar mayores niveles de desarrollo en el departamento desde sectores como el turismo. Por lo tanto, ha de ser tenido en cuenta como soporte a los procesos de refuerzo desde ese grado de educación” (16. GB.12).

Al igual, se supone que promover y apoyar la formación del talento humano en capacidades investigativas desde el preescolar y hasta la formación de alto nivel debe apuntar a las áreas estratégicas, para que respondan a las necesidades del departamento y se puedan aplicar al sector productivo y social (16. GB. 12).

Las deliberaciones indican el interés por posicionar una estrategia para fortalecer las competencias en una segunda lengua en la población, para lo cual precisan que es en el nivel inicial de educación básica cuando se debe empezar el proceso, como una forma de facilitar el aprendizaje de los idiomas. Esta observación implica que, para los diputados, hay un alto interés por mejorar el sector productivo y social del departamento, y que la forma de alcanzar estas metas es hacer apuestas educativas como posibilidad para el desarrollo de competencias, desde edades tempranas.

En la perspectiva de que la educación permite estimular la productividad de las personas, el profesor es un agente decisivo. Esta concepción se advierte en las deliberaciones y las decisiones de la Asamblea, puesto que los diputados han decidido hacer inversiones para el fomento de las competencias científicas e investigativas en los maestros, teniendo en cuenta que su intervención impacta directamente el desarrollo de los niños y las niñas. Sin embargo, la motivación de la Asamblea se debe más a los efectos que la educación tendrá dentro de algunos años que por sus resultados inmediatos.

La formación de docentes y estudiantes desde los niveles de preescolar, básica y media garantiza la creación de una cultura basada en el conocimiento, mediante la implementación de capacidades, competencias científicas y de sistemas pedagógicos para formar un recurso humano capaz de atender procesos de investigación (16.GB.12).

Esta postura indica la necesidad de fortalecer las competencias pedagógicas del maestro, pues, en las frases de los diputados se elude su responsabilidad de estimular en los niños y las niñas las condiciones adecuadas para su formación. Y estas competencias deben relacionarse con vivir en forma estimulante el presente y no solo para ser productivos en el futuro, de modo que las inversiones deben procurar su felicidad y su desarrollo actual.

En la misma vía, transitan las respuestas al preguntar por la jornada “Niños, niñas y adolescentes diputados por un día”: “Pensamos que esta es la manera de motivar a nuestros niños, desde el principio formar líderes que seguramente mañana, pasado mañana van a ser verdaderos diputados que representarán a la comunidad” (17.EN.13). Es claro que para los diputados los espacios de participación de los niños y las niñas se refiere a sus roles futuros, sin reflexionar sobre el impacto en el desarrollo del potencial político del niño. Las anteriores argumentaciones también atraviesan las respuestas de los diputados al preguntárseles, por qué se toma la decisión de invertir en la infancia.

“El niño es el futuro de Colombia, es el futuro de nuestro departamento. Son nuestros hijos, son nuestros sobrinos, son nuestra juventud; de una u otra manera son nuestra familia, nuestro núcleo familiar y como dicen, la base de la sociedad es la familia y si nosotros fundamentamos y le damos a la infancia y a la adolescencia, pues seguramente vamos a tener una sociedad de bien, no una sociedad haciendo el mal” (17.EN.13).

“Invertir en la educación de los niños es generar una transformación en la sociedad, porque en diez, quince años vamos a tener bachilleres mejor formados que van a poder acceder a mejores universidades y el día de mañana van a ser mejores profesionales que harán quedar bien al departamento” (18.EN.13).

“Cuando un gobernante decide invertir en un niño, es porque le está apostando a un proceso a largo plazo, resolver hoy el problema de desnutrición a un niño, pues no lo va a sacar tampoco de... cómo es que dicen por ahí... tener casa no es riqueza, pero no tenerla sí que es pobreza, más o menos pasa lo mismo con un niño, a un niño se le puede invertir toda la plata pero no se va a ver reflejado en el corto plazo, eso son procesos a largo plazo (18.EN.13).

La Asamblea, entonces, asume al niño como futuro del departamento y por eso los tiene en cuenta y les brinda atención. Se trata de que el impacto en la sociedad sea favorable, de lo contrario no se tejerían relaciones sociales adecuadas. Por consiguiente, las decisiones sobre los niños y las niñas tienen valor por lo que representan en el futuro y no porque sea necesario garantizarles hoy sus derechos. No es porque los niños tengan derecho a la educación que se invierte en las instituciones educativas, sino porque esta es una inversión rentable en el futuro. Esta es una postura que rompe con la perspectiva de derechos.

En las respuestas de los diputados, los cambios que amerita la sociedad tienen como punto de partida la inversión en los niños y las niñas en aspectos como la educación y la nutrición, lo que lleva a atenderlos sin esperar nada de manera inmediata. Los efectos se observarán cuando sean adultos, es ahí cuando serán visibles las oportunidades que se les brindó de acceder a bienes y servicios. El tiempo para identificar y medir la inversión realizada en el niño no es el presente y el motivo no son sus derechos.

En general, las reflexiones de los diputados están vinculadas al impacto a mediano y largo plazo de la acción educativa o de cualquier inversión que se haga, lo que justifica los esfuerzos, en la medida en que es posible identificar líneas de acción y de inversión que permitirán fortalecer la sociedad o la economía del departamento en un futuro.

3.3.3 Primacía del interés adulto

La Asamblea aprueba un subprograma titulado “dotación para el saber”, en el cual las decisiones se dirigen hacia el accionar del maestro, como se lee en la siguiente frase.

Se gestionará ante el gobierno nacional el apoyo para dotar a instituciones educativas oficiales del Meta con tableros inteligentes, computadores portátiles y paquetes de software educativo que permita incrementar la calidad de la enseñanza (8. OR. 12).

Se observa en esta ordenanza que, pese a que el subprograma se refiere al “saber”, se termina decidiendo sobre el enseñar, es decir, sobre el proceso que ejecuta el adulto y no sobre aprendizaje o la acción del estudiante. En este sentido, se da el fortalecimiento de la calidad de la educación en el departamento y se establece de manera exclusiva con los elementos que permiten al maestro desarrollar su ejercicio, sin asumir reflexiones sobre la

relación que establece el niño con el conocimiento, centrando las inversiones en el adulto y relegando al niño a un segundo plano.

De esta manera, los intereses del maestro son la prioridad en las decisiones que toman los diputados, cuando en la relación pedagógica que se da en procesos pedagógicos, pensados en el marco de la calidad educativa, no es posible que los niños y las niñas queden en un plano inferior al profesor. El subprograma tiene que ver solo con la relación maestro-conocimiento, lo que lleva a que se prioricen los elementos que lo fortalecen y a desconocer deliberaciones que atañen a los procesos de aprendizaje, que son los que les permiten a los niños y las niñas asumir un rol activo y protagónico en su aprendizaje.

3.3.4 Protección del sujeto

En el año 2008, la Asamblea trazó la política de infancia del departamento, en cuyo artículo inicial expresa:

Se establece el marco normativo sobre el cual el departamento construye la política pública de infancia y adolescencia, como instrumento para crear estrategias, programas y proyectos encaminados a la protección de esta población a mediano y largo plazo (5.OR. 08).

Obsérvese que el propósito de la política es la protección de una población. Es decir, se asume una postura proteccionista sobre un sujeto genérico, de modo que no se trata de garantizar unos derechos, sino unos sujetos débiles. En segundo lugar, el plazo fijado para esta protección es mediano y largo. No es claro aquí si se trata de una protección actual que se extiende en el tiempo, o si lo que persigue son los resultados de esa protección a mediano y largo plazo. Lo más probable es que la segunda connotación es la que desean exponer los diputados en la ordenanza, lo cual indica que la población infantil si es protegida puede rendir frutos con el tiempo. Se trata, además, de crear estrategias, programas y proyectos para esta protección, de modo que desde el principio se considera que la política de infancia en el departamento es una inversión a mediano y largo plazo para proteger una población.

Esta perspectiva está lejos de un enfoque de derechos en el que se trataría de garantizar hoy los derechos de los niños y las niñas a disfrutar de una buena vida, a educarse, alimentarse y participar en las decisiones públicas. En consecuencia, es posible identificar que la postura que asume la Asamblea es desde un enfoque que apunta a la tutela del niño y no a la protección de sus derechos, lo cual se constata en otros enunciados de la política departamental de infancia, como los siguientes:

La Universalidad, la indivisibilidad y la interrelacionalidad (sic) de los derechos individuales y colectivos serán las líneas base de la defensa y protección de los niños, niñas y adolescentes del Meta (5.OR.08).

El desarrollo de políticas programas y servicios de promoción, prevención, preservación y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes del Meta deben estar acordes al marco de protección de estos (5.OR.08).

En estas decisiones, se prioriza la protección de los sujetos, por lo que las acciones trazadas por los diputados responden a características que buscan tejer condiciones que impidan daños a los niños y las niñas, sin asumir deliberaciones o decisiones que apunten a crear entornos adecuados para el reconocimiento y el ejercicio de derechos.

Al asumir los diputados que para los niños es necesaria la protección, precisan que el papel de la familia está vinculado a resguardarlo, lo que se observa en la siguiente decisión:

El Departamento apoyará la conformación y operación de escuelas de padres y madres para orientarlos en temas académicos, psicosociales y de protección prevención y cuidado de los niños, niñas y adolescentes vinculados al sistema educativo público (8.OR.12).

En esta ordenanza, se obvia la formulación de acciones de sensibilización que deben adelantarse en su entorno de socialización primario, como escenario de reconocimiento de derechos desde los años iniciales. En esta forma, al dejar de asumir a la familia como escenario en el que se reconoce al niño como titular de derechos, los diputados intensifican la mirada de esta como lugar en el cual se configuran los esquemas que aportarán a la prevención y superación de problemas sociales. Con ello, se resaltan los programas por el papel que asumen en el aporte al desarrollo de la región, al contener y resguardar en los

años iniciales a los sujetos y no porque fortalecen el desarrollo del niño en un marco de derechos.

3.3.5 Demandas ajenas al niño

La Asamblea, en el año 2012, trazó como estrategia para los 28 municipios no certificados en educación, el apoyo en transporte, bajo el esquema de subsidio o servicio, con el que pretenden atacar los índices de deserción escolar en el departamento.

El departamento implementará acciones complementarias a la gratuidad educativa urbana y rural para la primera infancia, infancia y adolescencia, gestionará subsidios de transporte público y brindará servicio de transporte escolar terrestre y fluvial a la población escolar de establecimientos educativos oficiales rurales de los municipios no certificados, buscando la disminución de la deserción escolar (8.OR.12).

Esta decisión que se fundamenta en el argumento único de trazar acciones que ayuden a superar barreras que le impiden a la población infantil, que habita en contextos rurales, a permanecer en el sistema educativo y sin que sea posible identificar reflexiones vinculadas a la importancia de la educación para el desarrollo integral y el carácter de derecho fundamental que tiene en los primeros años.

Al revisar las deliberaciones que llevaron a esta decisión (grabación del segundo debate de este proyecto de ordenanza), no se encuentran reflexiones que acudan a elementos distintos al ya señalado, puesto que la discusión se realizó sobre la manifestación de una satisfacción frente al argumento plasmado, lo que permite entender que este tipo de acciones se precisan para cumplir compromisos políticos adquiridos y a demandas de las instancias internacionales y no por la importancia que tiene la educación para los niños. Esta línea de acción de la Asamblea, se observa también en decisiones precedentes y en los argumentos vinculados a las demandas ajenas a los intereses del niño.

La Administración Departamental asumirá su compromiso con el cumplimiento de las metas y Objetivos del Milenio, en el marco de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo y La Visión de país al 2019.

Por ello, en busca de garantizar el derecho a la educación a todos los niños, niñas y jóvenes del Meta (...) (3.OR. 08).

El centro de las decisiones de la Asamblea sobre la educación del niño es el deber que tiene el estado de cumplir los compromisos provenientes de ámbitos nacionales e internacionales y no a garantizar la satisfacción de los intereses y las necesidades de los niños y las niñas. Es decir, la prioridad en la representación política de los diputados es por los índices de gestión que se desprendan del alcanzar las metas trazadas.

Las motivaciones de las decisiones, entonces, están en referentes ajenos a los niños, que pueden identificarse en exigencias de control social y estatal, como se identifica en la entrevista a uno de los diputados.

“Nosotros hemos invitado, que me acuerde, en los últimos tres planes de desarrollo a la Procuraduría, al ICBF, a la contraloría, para que ellos también aquí en el estudio en conceptúen si lo que está establecido en el plan de desarrollo es lo que está establecido en la ley” (17.EN.13).

“Por eso, lo primero que hacemos es enviárselo a la Procuraduría, al ICBF, en el caso de la aprobación de este plan de desarrollo, tuve la oportunidad gracias a mis compañeros de ser el presidente y fue a las primeras entidades que le envié para que lo estudiaran y analizaran y conceptuaran si estaban ajustados a las normas vigentes, a lo que establece la ley de infancia y adolescencia” (17.EN.14).

En estas respuestas de los diputados se observa que los programas y los proyectos derivados de los planes de desarrollo son motivados por las exigencias de los entes de control y no porque conciben la obligación del Estado de garantizar los intereses y los derechos de los niños y las niñas o por el impacto que tendrán en su vida. No es la realidad del niño la que se somete a deliberación en las plenarias, de modo que no se observa en los diputados un sincero interés por la suerte de la infancia.

Argumentos similares se encuentran frente a la inclusión de los niños y las niñas en el Consejo Territorial de Planeación, que no se origina en el reconocimiento del derecho a la participación del niño, sino que obedece a la exigencia normativa: “sería muy importante para este Consejo que metiéramos a alguien con respecto a la ley 1098 de la infancia y la adolescencia. Usted sabe que ahorita en este momento es el hit (12. GB. 08).

Se observa que la importancia de que los niños y las niñas ejerzan su derecho a expresar ideas, a hacerse un juicio propio y a que sean escuchados se debe más a que así lo exige una norma que al reconocimiento de sus derechos. De modo que una vía para posicionar al niño como sujeto de derechos son las exigencias externas, que provienen de los entes de control o de la política pública nacional, que abre a las regiones a una nueva concepción, con la intención de incorporar la ley de infancia y adolescencia a las decisiones departamentales.

3.3.6 Acciones ponderables

En las decisiones adoptadas en el año 2006 por la Asamblea, se observa que las decisiones frente a la infancia se centran en la cuantificación:

Implementar en un 20% la política de infancia, suscribir diez (10) convenios para la protección y atención a la niñez (OR. 2. 06).

Suministrar refrigerios a veinticinco mil (25.000) estudiantes (OR. 2. 06).

Mantener el 95% de coberturas alcanzadas y conservadas en el plan ampliado de inmunización PAI (OR. 2. 06).

Cumplir la implementación de la política de infancia ojalá a un 20%. (10. GB. 06).

Cuando las decisiones se centran en la cantidad, el porcentaje, la medida, se puede pensar que lo que interesa a la Asamblea es mostrar resultados, y esto solo puede tener fines electorales. Si se tratara de una rendición de cuentas ante la ciudadanía, por supuesto, tendría que recurrir a los impactos numéricos, porque se trataría de presentar cuánto ha podido cumplir con las metas propuestas. Pero cuando se proyecta con este tipo de cifras, y lo que informa aparece en las ordenanzas, de lo que se trata es de exhibir la eficacia.

En este sentido, las cifras priman sobre argumentos que respalden el posicionamiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos, que implica construir espacios de servicios y de acciones que le reconozcan como ciudadano. Lo mismo ocurre respecto a los apoyos nutricionales, sobre los que se obvian reflexiones relativas al desarrollo intelectual y físico de las niñas y los niños, o a su derecho a recibir una alimentación con los requerimientos nutricionales adecuados, porque estos argumentos no tienen importancia sino el número de

unidades suministradas. Y esto mismo pasa respecto a la educación, en la que importa más la cantidad de niños atendidos que la calidad de los aprendizajes.

3.4 Enfoque de la protección al niño: de derechos

Según Campoy (2006), el énfasis de las acciones debe hacerse en la protección de los derechos de los niños y las niñas, es decir, las decisiones deben favorecer las condiciones para que sean titulares de derechos, mientras son aún niños y niñas, y reconociéndoles su capacidad de razonamiento y el ejercicio de su libertad. En este sentido, la protección integral es el instrumento, no el paradigma, como lo plantea Galvis (2006), en el que se conjugan y dialogan los saberes, las instituciones, los sujetos y las funciones a favor del ejercicio y el restablecimiento de los derechos de los niños y las niñas.

En este enfoque, se redimensiona el papel de las instituciones, entre ellas la escuela, para que, como propone Sacristán (citado por Castillos, 2003), adquieran la capacidad de participar en un escenario público (Meirieu, 2004). Estas capacidades le permiten a los niños y las niñas asumir con responsabilidad la ciudadanía, y contribuyen al desarrollo de la conciencia colectiva en la que se despliega el ejercicio ciudadano.

El diálogo entre los referentes teóricos y lo encontrado a partir del análisis de contenido de las frases, permitieron configurar esta categoría, que se precisa en la siguiente tabla.

Tabla 12. Operacionalización enfoque de la protección al niño: de derechos

Qué se constituye como el mejor interés del niño	Cómo se orienta el interés del niño	Enfoque para resolver el interés del niño
Impacto actual y futuro de las acciones.	Tener en cuenta tanto el desarrollo integral del niño, como el social.	Reconocimiento de los intereses del niño.
Desarrollar capacidades.	Generar programas y actividades que favorezcan el desarrollo infantil.	El interés del niño se resuelve con la formación.
Armonizar la atención de los derechos.	Articular sectores y actores para la garantía y respeto de los derechos.	La atención integral es la forma de resolver el interés del niño.
Proteger los derechos.	Acciones encaminadas en proteger los derechos del niño.	El interés del niño se vincula al reconocimiento de sus derechos.

Fuente: Elaboración propia.

3.4.1 Impacto actual y futuro de las acciones

Algunas decisiones de la Asamblea están vinculadas a programas con impacto tanto a corto y como a largo plazo, con los cuales se pretende el desarrollo social del departamento y de algunos sectores como el deportivo, y las apuestas por el desarrollo de los niños y las niñas, como se observa en los siguientes enunciados:

El acceso a los servicios y el beneficio de la inversión pública en el sector Deporte, Recreación y Educación Física, se logrará a través de acciones que fomenten y masifiquen la cultura física para todos los metenses, apuntando al mejoramiento de la educación y la salud, con especial atención en la formación integral de la niñez y la juventud, mediante actividades sistemáticas con ejercicios físicos y deporte para todas las edades, favoreciendo el prestigio deportivo de nuestro Departamento; en alianza con las organizaciones determinadas por la Ley Marco del Deporte. (3. OR. 08).

“Avanzando en la discusión del programa 4 “deporte, actividad física y educación física para un departamento competitivo”, Presidente, debe quedar muy claro que la promoción de la práctica masiva del deporte es desde los primeros años para desarrollar el gusto y las capacidades competitivas, para fomentar los logros deportivos y así ubicarnos en un corto plazo a la altura de otros departamentos en el desempeño deportivo” (16. GB. 12).

La Asamblea genera mecanismos para que se cumpla la ley Marco del Deporte y que los servicios y beneficios por inversión en el sector deporte lleguen a toda la población del Meta, especialmente a algunos grupos poblacionales como la niñez. Así, busca la formación integral de su población a través del mejoramiento de la cultura física y recreativa, y el desarrollo de las capacidades deportivas competitivas de los jóvenes.

Los planteamientos para el desarrollo del departamento pueden pensarse según el interés de vincular a los niños y las niñas a temprana edad una formación que les aporte capacidades indispensables para su bienestar inmediato en la salud y la educación y para metas ulteriores vinculadas al reconocimiento deportivo del departamento. En este sentido, algunas decisiones de la Asamblea trazan una línea de acción que concilia el interés de los niños y las niñas en el presente y garantizar sus derechos en los primeros años, con el fin de

crear oportunidades que permitan alcanzar mejores desempeños en sectores específicos. Esta es una postura que tiene en cuenta al niño en el presente, que demanda acciones del Estado que favorezcan su desarrollo actual y el de la sociedad.

En la misma línea de acción, se ubican las decisiones de los diputados respecto a la relación entre el deporte y la salud:

“La motivación para invertir en la infancia... son muchas, por ejemplo, los niños que practican el deporte, van a mantener un nivel de salud estable y no se van a convertir cuando adultos en una carga para el Estado, (...) entonces nos enfocamos mucho en el tema de los niños, de la infancia” (18.EN.13).

El acceso a los servicios y el beneficio de la inversión pública en el sector deporte, recreación y educación física, se logrará a través de acciones que fomenten y masifiquen la cultura física para todos los metenses, apuntando al mejoramiento de la educación y la salud, con especial atención en la formación integral de la niñez y la juventud, mediante actividades sistemáticas con ejercicios físicos y deporte para todas las edades, favoreciendo el prestigio deportivo de nuestro departamento; en alianza con las organizaciones determinadas por la Ley Marco del Deporte (3.OR. 08).

Según estos argumentos, las partidas destinadas a la infancia son asumidas como inversión, puesto que la asignación de recursos para el deporte significa evitar gastos futuros en consultas, tratamientos médicos y medicamentos. Y también es importante porque tiene un impacto inmediato en las condiciones físicas y de salud del niño. Se asumen entonces como decisiones que tienen grandes beneficios a corto y a largo plazo para la calidad de vida de la población infantil y de la sociedad.

Invertir en la infancia es clave porque es una forma de tener impacto en lo social y es un medio para garantizar condiciones para el ejercicio de los derechos a la educación y la salud de los niños y las niñas, es un enfoque de acción en lo público que busca fortalecer al niño y a la niña en el presente.

3.4.2 Desarrollar capacidades

La ordenanza mediante la cual se expide el plan de desarrollo departamental 2012-2015 contiene tres decisiones que muestran un avance de un enfoque de acción que busca

proteger al niño de las dinámicas cotidianas del contexto social y cultural, hacia el reconocimiento de sus capacidades y potencialidades como niño, con posibilidad de aportar al presente a partir de sus referentes de mundo, sus expectativas y sus inquietudes:

Se promoverán los espacios y el reconocimiento de los derechos de la niñez, generando escenarios de reconocimiento para ellos y desarrollando el liderazgo desde ese ciclo vital y se gestionará, con apoyo de la Registraduría Departamental, el incremento de niñas y niños con tarjeta de identidad (8.OR.12).

En este enunciado se observa que la Asamblea hace énfasis en algunas decisiones, para reconocer los derechos de los niños y las niñas, como el derecho a la identidad, que permite reconocerse como miembro de un grupo social. Estos derechos deben promoverse en sus espacios de desarrollo, con énfasis en su participación en la vida social y política.

Los diputados avanzan hacia un esquema de protección de los niños y las niñas en el que se reconoce su capacidad de expresión para reclamar atención sobre sus necesidades, de participar en el espacio público, de modo que los diputados empiezan a percibir las condiciones para que la acción potencie competencias para actuar y para incidir en sus contextos cotidianos desde una edad temprana. Esta apertura de los diputados deriva, por ejemplo, en la siguiente decisión: “La niñez debe acceder a la educación, bajo un sistema incluyente que potencie su desarrollo a través de la ampliación de capacidades y libertades” (8.OR. 12). Los diputados han empezado a comprender que una de las funciones de la Asamblea es proveer educación a los niños con sistemas adecuados e incluyentes y ampliar sus capacidades y sus libertades. Además, reconocen la educación como una actividad que propicia el desarrollo del sujeto en la expresión de sus posibilidades, que se deben afianzar desde la infancia.

Cuando la Asamblea asume el enfoque de capacidades y libertades, se puede entender que las apuestas que se hacen por la infancia están por la conjugación de acciones que lleven a una vida plena relacionada de manera inicial con el derecho a la educación como forma de garantizarle los demás derechos, según su condición de niño y de niña.

En este esquema, en que la acción pública asume al niño y a la niña como sujetos de derechos, que actúan y en quienes es necesario potenciar sus capacidades, la familia debe

generar condiciones que vayan más allá de la protección: “Igualmente implementará proyectos orientados a lograr que la familia y los cuidadores principales establezcan entornos protectores, y formativos para las niñas y niños de 0 a 17 años” (8. OR. 12). En esta forma, la Asamblea en el año 2012 se posiciona como propiciadora de mejores condiciones de vida y preservación de los derechos de los niños y las niñas, por lo cual es posible entender que se toma la decisión de impactar el entorno primario de su socialización, en el cual se adelantan acciones de cuidado y se potencia su desarrollo. Se asume que los proyectos son una forma adecuada de lograr un impacto para tejer entornos en los que las condiciones sean propicias para el desarrollo integral, es decir, que les permita fortalecer sus capacidades.

La Asamblea, en este sentido, es promotora de capacidades que favorecen el desarrollo integral de los niños y las niñas, en el que es necesario fortalecer sus espacios de socialización, como la familia y la escuela, y garantizarles sus derechos a la educación y la identidad, que son indispensables para potenciarlos como sujetos sociales y políticos.

En el mismo sentido, se observa una decisión del año 2008, en la ordenanza que expide la política de infancia: “Promover el derecho a la vida, a la salud y al bienestar de los niños, las niñas y los adolescentes y potenciar sus capacidades, habilidades y destrezas para mejorar las condiciones de vida” (5. OR. 08). En este enunciado de la ordenanza, se observa que la Asamblea busca promover un mejor nivel de vida de los niños, las niñas y los adolescentes y potenciar sus habilidades. En esta decisión se asume que el niño no es solo futuro sino también presente, y por eso es necesario realizar acciones que conduzcan a su reconocimiento y propiciar escenarios en los que se les permita favorecer sus potencialidades, como forma de consolidar mejores condiciones de vida para él.

3.4.3 Armonizar la atención de los derechos

Los diputados consideran en algunas de las decisiones en ordenanzas de los años 2008 y 2012, un enfoque de protección integral, para lo cual se deben articular los diferentes ámbitos en los que se desenvuelven los niños y las niñas y los diferentes sectores, actores e instancias, encargadas de garantizar sus derechos:

Implementar estrategias educativas y formativas para difundir entre los funcionarios públicos, organizaciones comunitarias, instituciones educativas, juntas de acción comunal, entre otras, la prevención de la vulneración y la restitución de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Así mismo, se debe dar a conocer a la comunidad en general las rutas de atención integral para cada caso de vulneración (5.OR.08).

En este enunciado de la ordenanza se advierte la importancia de crear condiciones para el desarrollo de los niños y las niñas relativas a procesos formativos que incluyan a todos los actores de atención a la infancia, para evitar actos que vulneren sus derechos, y que permitan identificar cómo proceder para restablecerlos cuando ya han sido vulnerados.

En el departamento, se vincula el derecho de los niños y las niñas al desarrollo (derecho reconocido en la Convención de los derechos del niño), lo que indica el interés de la Asamblea porque este sea un derrotero en la articulación de las acciones en torno a las decisiones que se tomen respecto de la población infantil.

Posibilitar la articulación de las actividades de las instituciones y la comunidad en torno a la promoción y garantía del desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes (5.OR.08).

Esta decisión de la Asamblea indica que los diputados entienden que las acciones hacia los niños se deben enmarcar en los deberes del estado de crear las condiciones necesarias para el goce y ejercicio de los derechos de los niños y las niñas, a quienes se les deben construir escenarios en un esfuerzo conjunto con la comunidad, para garantizar el desarrollo integral en función de los intereses y las necesidades de las niñas y los niños:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes del departamento en el contexto de la garantía de sus derechos y de la reducción de la pobreza, la inequidad, la vulnerabilidad y la exclusión social (5.OR.08).

De esta manera, los diputados comprenden que en la calidad de vida de las niñas y los niños está determinada la desigualdad y la pobreza, que deben enfrentarse con acciones públicas, como forma de crear condiciones favorables para el ejercicio de sus derechos y para aumentar las posibilidades de bienestar presente y futuro de la infancia. De esta

manera, para los diputados es preciso focalizar acciones en inversiones que contrarrestan las consecuencias que puede generar la privación de condiciones materiales en las familias y que terminan en la vulneración de los derechos de los niños y las niñas:

Fortalecer en 10 municipios programas de prevención y atención integral a las víctimas de explotación sexual comercial infantil, víctima de trata de personas, víctima de delitos sexuales; niños, niñas, adolescentes y jóvenes viviendo con VIH, de y en la calle, usos de sustancias psicoactivas y embarazo en adolescentes; y sus familias. (3.OR. 08).

Aquí, se observa que la familia debe involucrarse en el modelo de atención en primera línea de defensa de la integridad de las niñas y los niños, por lo cual se deben fortalecer sus capacidades como núcleo de garantía y respeto de los derechos de la niñez. En esta línea, también se considera la educación que impacta de manera directa a los niños y las niñas puesto que les permite desarrollar competencias para la vida.

“Dentro de la ampliación de los espacios para el disfrute del arte, la institucionalización de las escuelas de formación artística deben tener como objetivo atender la población de todas las edades desde los más pequeños, en quienes es necesario impulsar la creatividad y el amor por lo que tengan a su alrededor, promoviendo la formación artística como elección de vida y derecho” (16. GB. 12).

En este testimonio, se asume el desarrollo del sentido estético en la educación institucional como un derecho al cual el niño puede optar como una forma de realización. Los niños, tienen derecho al descanso, al juego y a las actividades recreativas y a participar en la vida cultural y en las artes, de modo que la Asamblea debe garantizar las condiciones para que así sea, en el desarrollo integral como un derecho de los niños y las niñas.

En el subprograma 2. Por una sexualidad responsable. El gobierno formará a los niños, niñas y adolescentes en educación sexual y construcción de ciudadanía, desarrollando proyectos pedagógicos en las instituciones educativas del Meta (8. OR. 12).

En esta ordenanza de la Asamblea, se considera la formación sexual en los programas educativos como un derecho de los niños y las niñas y vincula esta formación a la construcción de ciudadanía, con lo cual se indica el peso de la sexualidad en la vida

ciudadana de los niños y las niñas, y la conciencia de los problemas que se suscitan por ignorancia o por falta de reflexión sobre la sexualidad y la reproducción humana.

En síntesis, la formación de personas autónomas en el programa por una sexualidad responsable, en el que se trazan indicadores de logro como la reducción del número de adolescentes embarazadas, de infección por VIH y la formación de docentes en educación para la sexualidad y la construcción de ciudadanía, como un marco en el cual se pretende abarcar la formación y el ejercicio integral de los derechos de los niños y las niñas.

3.4.4 Proteger los derechos

En dos decisiones de la Asamblea en 2008, se definen acciones públicas como un enfoque de protección de los niños y las niñas desde una perspectiva de derechos:

Este subprograma permite acceder de manera prioritaria a los grupos de población dentro de la política de derechos para la infancia y juventud contemplada en este Plan y en la política social con perspectiva de derechos (3. OR. 08).

Finalmente, la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes es deber de todas las entidades públicas departamentales en aras de lograr un mayor reconocimiento de este grupo poblacional como sujeto de garantía de los mismos (5. OR. 08).

En la primera, se observa que para la Asamblea es necesario precisar acciones particulares para los niños que les permita acceder de manera pronta y oportuna a un marco legal exclusivo de derechos, a partir de lo cual se puede inferir que hay una pretensión de generar oportunidades y fortalecer estrategias para la equidad y la integración social, con énfasis en los derechos de los niños y las niñas como un medio efectivo para alcanzar el bienestar de la población infantil. En este sentido, se trazan dinámicas que no se ajustan al carácter regular, sino que se estructuran desde una perspectiva extraordinaria, con decisiones que permiten entender que los niños y las niñas se asumen en su condición de sujetos de derechos que reclaman al estado acciones que se los garanticen.

En la segunda decisión, se identifica el interés de llevar a un nivel más alto los derechos de los niños, en los que es clave el trabajo de los funcionarios públicos. Aquí, se comprende

el interés por mejorar la situación de la infancia y el cambio que se requiere de las formas de pensar y actuar de los funcionarios públicos frente a los niños y las niñas y sus derechos con la intención de lograr su ejercicio efectivo.

En este sentido, se tiende a posicionar la garantía de los derechos de los niños y las niñas como un marco de la política de infancia, en el año 2008, referente con el que se busca elevar las condiciones de vida de la infancia del departamento y según el cual las instituciones públicas asuman funciones hacia el cumplimiento y respeto por los derechos de los niños y las niñas, con énfasis en que el Estado garantice sus derechos y puedan disfrutar de una vida buena.

4 Reflexiones finales, a manera de conclusiones

Esta investigación se originó en preguntas como: ¿qué concepto de niñez tienen los diputados del departamento del Meta?, ¿desde dónde interpelan el niño y la niña y sus intereses a los diputados? y ¿qué enfoque tienen las decisiones de los representantes?, bajo el supuesto de que sus respuestas se expresan en las ordenanzas y los documentos de esa corporación, que orientan la vida pública del departamento y, por consiguiente, afectan la vida de sus niños. Un segundo supuesto que se encuentra en el origen de la investigación es que hay concepciones diversas sobre la niñez en los funcionarios y los miembros de las corporaciones legislativas, Además, que el enfoque de las decisiones de los diputados responden a lo que comprenden como constitutivo del interés del niño y la niña. Estas descripciones se tomaron como referentes para el diálogo sobre los hallazgos respecto a los referentes teóricos y así avanzar en la comprensión de la representación política del niño y la niña del departamento del Meta.

4.1 Coexistencia³² de los conceptos “menor” y “sujeto de derechos”

En las deliberaciones y las decisiones del legislador departamental, se observan concepciones concurrentes sobre la niñez, al considerar a las niñas y los niños como “menores” o como “sujetos de derechos”. Perspectivas terminan coexistiendo de manera ecléctica en las decisiones trazadas por la corporación. La concepción que considera a los niños y las niñas como menores es dominante, pese a los avances que se han hecho sobre los Derechos del Niño con la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN– (ONU, 1989), y en el país con la ley de infancia y adolescencia (Ley 1098, 2006) y la política pública nacional de primera infancia (DNP, 2007)

Esa concepción del niño como menor está vinculada a conceptos como sujeto de riesgo, no diferenciado de otros grupos poblacionales, sin posibilidad de participar o con participación restringida y carente de capacidad para ser titular de derechos políticos. Esa perspectiva se opone a la que concibe al niño y a la niña como sujetos de derechos con iguales derechos que los adultos, con sus propias características frente a otros grupos etarios y con posibilidades para participar en la vida familiar y en el ámbito político.

La concepción del niño y la niña como “menores” es posible observarla en las deliberaciones y decisiones que se toman frente a la familia, en la que los niños y las niñas son adscritos a ella para que no se refunda en la multitud y no se vean expuestos a la interferencia, a la contingencia que ocurre en el encuentro con los otros. En este sentido, en los primeros años de vida, se ofrecen a las nuevas generaciones acciones de resguardo y

³² Frente a las concepciones de menor y sujeto de derechos, para Llobet (2006) es necesario cuestionarse si entre las dos existe una escisión, si son antagónicas, si es posible verlas sin el contexto en el que se desenvuelven los actores y si en realidad entre ellas existe una ruptura o por el contrario son una continuidad en la que de acuerdo con las circunstancias predomina una u otra.

Al abordar dichas concepciones, es necesario advertir que la expedición de una norma (como la Ley 1098 de 2006) no desencadena obligatoriamente cambios en las personas y las instituciones que se correspondan con las nuevas visiones de niño (Llobet, 2010), lo que conlleva a la coexistencia con las antiguas concepciones con las nuevas.

cuidado, para garantizarles condiciones para que sobrevivan y se compensen las condiciones que los llevan a la exposición al riesgo.

La función de la familia respecto a los niños y las niñas está relacionada de manera exclusiva, como lo señala Moliner (2001), con el vínculo de solidaridad, del que se derivan acciones de protección y cuidado cuando los infantes se exponen a un peligro por su falta de experiencia (Alzate, 2003). De igual forma, la solidaridad entre los miembros de la familia contribuye a amortiguar los problemas sociales de las comunidades en las que viven los niños, tales como la marginalidad, la exclusión y la violencia. La familia es, entonces, la primera instancia que evita la exposición del niño y la niña a situaciones que pongan en riesgo su integridad y les protegen de acciones de quienes pueden atentar contra de su desarrollo y su bienestar.

Esta función de la familia se vincula a la concepción del niño y la niña como menores por no tener desarrollada plenamente sus capacidades físicas y cognitivas. En esta forma, lo que requiere del legislativo la familia es apoyo en su papel de cuidado, protección y, como lo denomina Donzelot (1979), en el de contención, puesto que debe responder por sus miembros, principalmente por los niños y las niñas que son los más débiles.

Cuando en las deliberaciones y las decisiones se asume esta concepción de los niños y las niñas como “menores”, se dejan de lado³³ reflexiones sobre el deber del Estado de formar a los niños y las familias en una cultura del respeto a la dignidad, el reconocimiento de los derechos de los demás, la convivencia y la solución pacífica de los conflictos (Ley 1098 de 2006). Simultáneamente, omite promover acciones que apoyen a la familia para que cuide a los niños, promueva sus derechos y se reconozca como el primer espacio en el que se hacen efectivos, pues olvida su rol decisivo en la socialización y en el ejercicio de la ciudadanía de las generaciones más jóvenes (Zuluaga, 2003).

³³ Atendiendo a que en el análisis de contenido es importante encontrar no solo lo que se dice, sino también las omisiones, es notorio en este ejercicio investigativo adscrito a la hermenéutica, que la asamblea no delibera ni toma decisiones sobre algo distinto a la familia en funciones de protección de los niños.

Las decisiones de la Asamblea conciben la familia, como lo precisa Escámez (2003), como la encargada de resguardar al niño que está formándose, por lo cual requiere apoyos que le permitan tejer condiciones para protegerlo mientras está en desarrollo y hasta cuando llegue a la madurez.

Al ampliar la socialización de la familia a la escuela, el diputado encuentra que los niños y las niñas están en condiciones de riesgo, por lo cual, las decisiones tienden a mejorar los espacios físicos para prevenir accidentes. Esta restricción deja de lado todos los aspectos educativos encaminados a desarrollar las capacidades del niño. La acción del legislativo se centra en una vigilancia difusa de la integridad física del niño y la niña con la que se pretende protegerlos de posibles accidentes, de modo que las medidas preventivas de eventuales daños físicos, y estas medidas, según Meirieu (2004) no provienen del proceso educativo.

En este sentido, las decisiones no se sustentan en deliberaciones sobre los escenarios que propicien el aprendizaje y el desarrollo, que garanticen el derecho a la educación de los niños y sobre el proceso educativo en la formación de ciudadanos (Castillo, 2003), en el desarrollo de habilidades que les permitan reconocer los derechos humanos como forma válida para respetar la diversidad, asumir posturas críticas frente a la realidad, posicionarse en el diálogo como la mejor forma de zanjar las diferencias. En general, la Asamblea soslaya una reflexión sobre el papel decisivo de la educación para estimular el desarrollo de actitudes y comportamientos que susciten una convivencia ciudadana pacífica. En esta forma, el diputado se limita a promover formas de proteger a las niñas y los niños de las amenazas eventuales que puede haber en una institución educativa y dinamizar un esquema de tutela de la infancia para salvaguardarla, pero, como efecto, se termina privando a los niños de sus libertades porque siempre estarán expuestos a alguna contingencia.

Por supuesto, estas contingencias deben ser previstas por el Estado y la familia, para llevar a los niños y las niñas de la mano, con el fin de evitarles peligros innecesarios. Esta protección se inscribe en la concepción de Locke (1990), que consideraba necesario reglar la conducta del niño y dirigirlo hasta que logre ser un hombre libre, porque solo así se le podrá proteger mientras desarrolla las capacidades necesarias para superar las dificultades

por sus propios medios. Esta forma de trato del niño y la niña, sin embargo, termina impidiéndoles construir su autonomía y ejercer su libertad que, según Galvis (2006), son requerimiento *sine qua non* para ejercer la ciudadanía. Según la concepción proteccionista de Locke (1693/1986), en la cual se inscriben los diputados de la Asamblea del Meta, es prioritario resguardar a los niños y las niñas de circunstancias peligrosas, aunque para ello haya que privarlos de su libertad.

A los niños y las niñas, asumidos como menores, según Cillero (2003), se les reconoce como sujetos, pero incapaces de afrontar las contingencias de los peligros del mundo moderno, por lo cual no puede permitírseles la participación plena. Es suficiente construirles simulaciones de participación como estrategias para desarrollar las competencias que les permitan alcanzar el conocimiento y las habilidades necesarias para su desempeño en el mundo. Lo anterior es congruente con la ambigüedad evidente en la CDN (ONU, 1989) que plantea cerrar la brecha existente entre derechos políticos de los adultos y los del niño y la niña, con el fin de reconocerles el derecho a expresar libremente su opinión en asuntos que le afectan y, sin embargo, vuelve a abrirla cuando precisa en el artículo 12 que la opinión será tomada en cuenta en función de su edad y su madurez, sin aclarar cuáles son los criterios para determinarla, lo que permite nuevamente que el mundo adulto decida en forma autoritaria sobre los niños y las niñas. Esa edad, para la asamblea departamental, son los siete años.

En este sentido, a las niñas y los niños no se les incluye en la democracia, puesto que no trasciende su reconocimiento al plano de los derechos políticos, como posibilidad de participar en la vida pública de manera real y no manipulada, decorativa o simbólica y que, según los planteamientos de Hart (1997), son una falsa participación. De ahí se desprende una concepción de la niñez estructurada en programas que la relegan del mundo de lo público y de su condición de ciudadanía, puesto que la participación es una condición esencial de la ciudadanía. Por tanto, la participación del niño en la asamblea se restringe a lo pedagógico, puede tener voz pero carece de la posibilidad de trascender, lo que dista de ser un auténtico ejercicio participativo en el que la libertad de expresión es la posibilidad de cuestionar, analizar y proponer para actuar. La dinámica participativa, como la piensan los

diputados, es una especie de juego de roles al que el niño es invitado, lo que para Hart (1997) es una participación simbólica en la que los niños asumen roles ficticios.

Según esta postura, las reflexiones en la Asamblea desconocen las capacidades de las niñas y los niños para tomar decisiones y para obrar en correspondencia con ellas. La participación en asuntos que afectan sus vidas o las de sus familias y sus comunidades tienen un margen de acción reducido. En esta forma, la reflexión en los pocos espacios que se les brindan son determinados en función de los adultos, y su objetivo es controlar a los niños y las niñas y conducir sus decisiones. Los intereses que subyacen a estos procesos no están pensados como espacios para la expresión de los primeros ejercicios autónomos de los niños y las niñas, ni como estrategia para entrelazar subjetividades adultas e infantiles, en las que, según Baratta (1999), es posible construir aprendizajes recíprocos y con la cual se le otorgue legitimidad a las decisiones que se tomen por los representantes políticos de los niños y las niñas en la Asamblea departamental, puesto que el representante debe interesarse en ellos, tener en cuenta su opinión y aprender de ellos, para que así pueda actuar en concordancia con sus intereses.

La participación, entonces, se convierte en un ejercicio meramente simbólico (Hart, 1997) en el que los niños y las niñas no tienen nada importante que decir. Por eso, es necesario trazar un guion que deben reproducir y en el que los argumentos adultos son puestos en la voz de los actores infantiles. La participación se reduce a un evento y no es considerada como estrategia de la dinámica decisoria, puesto que la opinión de los niños y las niñas no requiere ser escuchada.

Para los diputados, la capacidad humana está asociada a la edad, de modo que cuanto más pequeño sea un niño, es más incapaz de manifestar su voluntad y de diferenciar lo correcto de lo incorrecto. Como decía Korczak (1976), se cree que los niños y las niñas son incapaces de distinguir lo importante de lo que no lo es, de ser responsables de sus acciones y de tener una perspectiva ética. La edad de siete años es el momento en el que pueden empezar a participar, puesto que, como sostiene Campoy (2006), retomando a Hart (1997), tener un derecho es tener una voluntad jurídicamente protegida, y esta voluntad está vinculada a la libertad de obrar conforme a ella. Por tanto, las posibilidades de los niños y

las niñas respecto al ejercicio de la ciudadanía es limitado al conocimiento de sus derechos pero sin titularidad, porque se les niega el carácter vinculante de su voluntad, como una forma de cuidarlos de la exposición en el mundo de lo público y al riesgo que ocasiona la toma de decisiones.

El reconocimiento del ejercicio de los derechos políticos implica autonomía y racionalidad, que tienen estrecha relación con la libertad. Así, al identificarse a los niños y las niñas con una capacidad todavía no desarrollada para ser titulares de derechos, por no ser mayores de siete años, se les niega la posibilidad de determinar sus propios fines y los medios para alcanzarlos en un orden moral establecido, que es el significado kantiano de la libertad (Kant, 1989). Sus decisiones, por tanto, no tendrán que tenerse en cuenta, lo cual solo ocurrirá cuando haya superado la edad límite y desarrollen la capacidad para reconocer la esfera propia de su autonomía y la de los demás, el tiempo tomar decisiones.

La incapacidad atribuida a los niños y las niñas para tomar decisiones se refiere al ejercicio de los derechos políticos y también al resto de los derechos humanos, de modo que, antes de los siete años, los niños y las niñas requieren que la acción de la familia y del Estado les orienten sobre sus deberes, de los que es posible desprender el ejercicio de algunos derechos. Es decir, al carecer de capacidad para tomar decisiones y de asumir las consecuencias de esas decisiones, se les asume según la dicotomía derecho-deber, porque solo así podrán contenerse y entender los límites y las posibilidades. Según Galvis (2006), la dicotomía se elimina desde el ejercicio responsable de los derechos, contrario a esto desde la asamblea se cree que los niños y las niñas no tienen la posibilidad de realizar tal ejercicio, de modo que, por ahora, como pensaba Locke (1986), permanecen bajo la tutela de los padres, que podrán “soltarlos” poco a poco hasta que alcancen la edad y la razón para decidir libremente.

En esta concepción de “menor”, el adulto asume la representación de los niños y las niñas, bajo el supuesto de que tienen las mismas necesidades y los mismos intereses. Según Campoy (2006), estos están asociadas a la inmadurez y a la falta de experiencia, de modo que da igual contar con la opinión de un grupo de un ciclo de desarrollo o de otro. Cuando el legislador departamental considera una política para los niños y los adolescentes,

considera que son equivalentes, por lo cual homologa las opiniones, sin distinguir si se trata de adolescentes, de jóvenes, de niños y se reúne a los tres en un solo grupo. De esta manera, siempre termina como representante la persona del grupo de mayor edad, como ocurre en la conformación de los últimos años del Consejo Territorial de Planeación.

Para la Asamblea, los niños y las niñas están sometidos a contingencias y carecen de la capacidad para tomar decisiones y para asumir sus consecuencias. Por eso, no se les conceden derechos políticos y tiene las mismas necesidades y los mismos intereses que los adolescentes y los jóvenes, independientemente de su momento de desarrollo. Esta homologación responde a una concepción de los niños y las niñas como menores que en las decisiones y deliberaciones del legislativo que coexiste con la concepción del niño como sujeto de derechos. Esta última aparece con menor frecuencia en las ordenanzas, los debates y las entrevistas y en referentes no prácticos. Se trata de una concepción que ha penetrado el ámbito regional desde 2008, según la cual, al Estado le corresponde garantizar los derechos de los niños y las niñas, prevenir las amenazas mediante políticas públicas de infancia y asignar recursos para que sean efectivas. Esto se debe cristalizar en la sanción de la política de infancia para el departamento.

En esta política, se trazan tres fundamentos teóricos que permiten allanar el camino hacia una nueva concepción de los niños y las niñas, el primero de ellos está vinculado a la defensa de su dignidad y por ser un valor inalterable de toda persona por el solo hecho de contar con la capacidad de razonar y actuar conforme a ella exige un trato igual para todos los seres humanos, independiente de la diferencias que individualizan y distinguen a unos de otros. El reconocimiento de la dignidad implica el reconocimiento del uso de razón, puesto que, como proponía Locke (1990), esta lleva a que el sujeto atienda la ley que él mismo decide.

Al equiparar la dignidad de las niñas y los niños con la de los adultos, se transita hacia su reconocimiento como sujetos de derechos, puesto que en cada momento de la vida tienen formas de comunicarse y de crear a partir de sus experiencias y sus modos particulares de ver el mundo, con lo cual se avanza, según Bustelo (2005), hacia la articulación y el diálogo de las generaciones como encuentro de subjetividades infantiles y adultas en

igualdad de condiciones y que llevan a la emancipación de las niñas y los niños. Si bien es una posición cercana al adultocentrismo, la dignidad de los niños y las niñas contribuye a resquebrajarlo y a allanar el camino para el reconocimiento de su titularidad activa de derechos.

Esta mirada sobre los niños y las niñas, que es posible que con el tiempo se traduzca en una nueva relación con ellos, puede leerse en un segundo elemento teórico de la política pública de infancia, “la promoción de los derechos del niño”. Según esta postura, es posible que sus demandas particulares no se sigan viendo como carencias y necesidades, sino que sean elevadas a una condición de atributos tales como la autonomía, la libertad, la igualdad, la dignidad y la responsabilidad. Galvis (2006) considera que esta es condición para reconocer la titularidad de derechos, los que deben garantizarse al igual que al adulto. Lo anterior implica hacerse cargo de su reconocimiento sin distinción de la edad.

Al expedir disposiciones relacionadas con el desarrollo económico y social, es preciso considerar el enfoque etario, como se precisa en la política de infancia expedida en 2008, en la cual se retoman los ciclos de desarrollo. Esta perspectiva abre la posibilidad de ubicar a los niños y las niñas de manera diferenciada de los otros grupos, lo que acerca la discusión a las características que definen a cada uno y especifica sus necesidades. Si bien esta perspectiva está vinculada al adultocentrismo, es una forma de hacer visibles a los niños y las niñas, puesto que implica reconocerles potencialidades y procesos particulares y, por tanto, retos para los tomadores de decisiones, tales como la urgencia de identificar sus necesidades y sus intereses mediante la participación infantil.

El tercer elemento teórico de la política es el interés de dejar atrás prácticas de exclusión de los niños y las niñas de las dinámicas participativas para avanzar hacia el reconocimiento del derecho a expresarse sobre las situaciones que les afectan de manera directa y de favorecer las relaciones simétricas entre los niños y las niñas y los adultos en lo que respecta a espacios de toma de decisiones. Esto permite propiciar dinámicas, según Baratta (1999), en las que las niñas y los niños, además de expresar sus puntos de vista, puedan interpelar a los adultos que tienen el deber de escucharlos. Con esto, se rompe el esquema de que solo estos últimos tienen algo que decir. Al escuchar a los niños y las niñas

en un sentido pleno, se les permite actuar con base en sus intereses y necesidades y se allana el camino hacia su reconocimiento como sujetos de derechos.

Los anteriores son referentes teóricos que sustentan la política de infancia del departamento, en favor de una nueva concepción de la niñez, que se abre camino hacia su representación política en el ámbito regional. En este sentido, la política de infancia se instala como un punto de quiebre de la concepción de las niñas y los niños como menores, y se avanza hacia una concepción que los asume como sujetos de derechos. En este aspecto normativo, se vislumbra la posibilidad de comprender que los códigos, los intereses, las necesidades y las potencialidades de las niñas y los niños son tan válidos como los de los demás. Estos intereses propios de la infancia, según Baratta (1999), tienen una identidad diferente a la de los adultos, lo que permite abstraerlos de un conglomerado y ubicarlos a partir de sus particularidades y demandas como sujetos en desarrollo³⁴. Por lo tanto, los niños y las niñas reclaman ser consultados para que sus realidades sean consideradas en las decisiones que afectan sus vidas, como lo precisa Pitkin (1985), en coherencia con el actuar sensible del representado. Este camino conduce hacia la representación sustantiva del niño.

4.2 Las carencias y las aptitudes, referentes para interpelar el mundo adulto por el niño

Cuando se investiga sobre las posibilidades de las niñas y los niños para interpelar a sus representantes, es posible encontrar la coexistencia de dos posturas según las cuales las niñas y los niños logran despertar el interés: la primera está vinculada a condiciones como la vulnerabilidad, la carencia de identidad, la incompletud y la incapacidad. La segunda reconoce sus capacidades como la dignidad y las marcas identitarias. En las primeras, los niños y las niñas captan la atención del legislador porque hay un interés en ellos y en particular en su protección, mientras que de la segunda se derivan condiciones para que

³⁴ Al respecto es posible ubicar un punto práctico en la Asamblea departamental, como es una deliberación respecto a la dotación para el centro de bilingüismo, pues se considera a los niños y las niñas como sujetos con necesidades distintas en correspondencia con el momento en el ciclo de vida en que se encuentran y a partir de allí se especifican sus dotes.

tengan la oportunidad de expresar sus deseos y sus perspectivas sobre el mundo, es decir, para que surja el interés por ellos como personas activas. Estas dos posturas motivan a avanzar en su comprensión.

4.3 Las carencias

En esta primera postura, los niños y las niñas llaman la atención por su probabilidad de hacerse daño, puesto que es inminente caerse, extraviarse y ocurrirles una desgracia (Korczak, 1976), por tanto, son considerados por su vulnerabilidad y su fragilidad y por el riesgo de ser abandonados, maltratados, reclutados para la guerra, influidos hacia la delincuencia, sometidos a condiciones extremas, entre otras. Según esta visión, se considera necesario trazar acciones de vigilancia y custodia, lo que expone a las niñas y los niños a la imposición del mundo adulto y a que se le implanten límites para evitar las desviaciones en el camino que han emprendido hacia la adultez.

Estas últimas características despiertan el interés del legislador departamental, que prefiere someter a las niñas y los niños al resguardo y al cuidado de su familia para proteger su integridad. En esta forma, las niñas y los niños suscitan sensibilidades que les llevan a que se les proteja, se les brinde un entorno de cuidado y de control, provocados por la buena voluntad del legislador, lo que los conduce a una relación de dependencia que Korzack (1976) precisa como corrompida por su dependencia material y por la miseria de su condición, en la que la naturaleza infantil es sometida por acciones de contención y de supeditación.

La vulnerabilidad es identificada en el contexto familiar y escolar, lo que provoca las medidas de control de las niñas y los niños para evitarles lo que pueda hacerles daño puesto que, como lo plantea Korzack (1976), es subyacente al mundo cotidiano una desgracia. En esta dirección, las instituciones promueven el aislamiento de los estudiantes más grandes, de modo que los preescolares en las instituciones tienen dinámicas separadas de los otros niveles y solo en pocas ocasiones se juntan. Los niños y las niñas, asumido según su vulnerabilidad, reclaman acciones como la separación de mundos y el aislamiento para

evitar los riesgos en la escuela y en la sociedad, pese a que se sabe que no es posible prevenir todo lo que pueda lesionar a un niño. Korzack (1976) dice que es un seguro frente al reproche que surge cuando lo contingente aparece.

Los niños y las niñas interpelan al legislador por su carencia de identidad, que les lleva a que no sean vistos con características propias frente a otros grupos como los adolescentes, así hacen parte de un grupo que va de 0 a 18 años, al que no es posible atribuirle niveles distintos de autonomía, de socialización, de intereses, de necesidades o de visiones de mundo. Se cree que los niños y las niñas no son diferentes a los adolescentes y lo que define a unos define también a los otros, cuando los adolescentes despiertan el interés del legislador, la respuesta a sus intereses es una decisión pertinente, inclusive para los que tienen 12 años o menos. La identidad de la infancia, perspectivas y formas de estar en el mundo desaparecen ante los referentes de otros grupos etarios.

Como se piensa que las niñas y los niños carecen de características propias que les diferencien y no captan el interés por ellos mismos, pues están sometidos a una especie de rivalidad entre su interés y el de los adolescentes, en las decisiones de los diputados suele salir airoso este último grupo. Así, entonces, según plantea Grueso (2009), algunos grupos carecen de identidad, de marcas de diferencia que les otorguen una valoración social por sí mismos y que les lleve a legitimarse por su disimilitud, como ocurre con las niñas y los niños. El reconocimiento de una identidad es el primer paso para que se le reconozca a la infancia un lugar en el entramado social, un reconocimiento colectivo que les permita a las niñas y los niños individualizarse.

Las niñas y los niños, por el contrario, captan la atención del legislador a partir de su incompletud, puesto que el referente es el adulto y, como sostiene Alzate (2003), tiene una incompletud frente a los ya completos, lo que lleva a que se le desconozca como sujetos políticos y socialmente activos. Al no tener todas las condiciones para hacerse partícipes en los procesos que se desarrollan más allá del espacio privado, la atención se centra en tejerles acciones para una participación ficticia. Al ser los niños y las niñas sujetos incompletos, es preciso construirles simulaciones porque de ser real la participación, sus acciones, como precisa Campoy (2006), pueden tener impactos perjudiciales para sí

mismos o para terceros. Puesto que tienen una razón aún no desarrollada por su corta edad, las niñas y los niños no pueden hacerse cargo de las consecuencias de sus acciones.

La edad signada por la incompletud se torna en un patrón social, cultural y político que no les otorga el boleto a la participación, sin tener en cuenta que esta condiciona y garantiza los demás derechos. En esta forma, se les impide a las niñas y los niños expresar su opinión, formarse un juicio propio y decidir en todas las esferas de la sociedad y del Estado, de modo que las niñas y los niños, como piensa Baratta (1999), no podrán incidir en los asuntos que les afectan, ni en las condiciones de las cuales dependen sus derechos.

En esta forma, las niñas y los niños llaman la atención de los diputados como un grupo que necesita ayuda para desarrollar las habilidades que les hacen falta y que les permitirán *posteriormente* participar efectivamente, pero, por lo pronto, están destinados a simular este derecho, cuando es precisamente la incompletud lo que les permite a las niñas y los niños interpelar el mundo adulto, de modo que ahora viven en un pacto social que esgrime una ciudadanía que deja por fuera la infancia (Baratta A. , 1999).

Otro aspecto que interpela al legislador es la incapacidad de ser titular de derechos y, especialmente, incapaces de ejercer la libertad. Esta es la facultad de obrar según la voluntad, y los diputados creen que las niñas y los niños carecen de la suficiente edad y de razón, de modo que no pueden respetar la ley ni los derechos de los demás, lo que ocurre por no tener reconocida la capacidad para ejercer sus derechos con suficiente juicio (Campoy, 2006). Cada vez que las personas actúan, ejercen la libertad, eligen hacer o no determinadas cosas, lo que está vinculado a su voluntad y su racionalidad. La razón y los actos voluntarios son la esencia para Kant (1989) y para Mill (1984) del ejercicio de la libertad, pero, al entender que se vive y se comparte con otros y se desea llevar a cabo algo, ese deseo entra en conflicto con el de los demás, por tanto la libertad encuentra su límite en la libertad de los otros. Es precisamente esto último lo que atribuye el representante, que es incapaz de entender a los niños y las niñas, que la libertad de los demás tiene tanto valor como la de ellos y, en correspondencia con lo que plantea Stuart Mill (1984), lo que la persona debe tener en cuenta no es su interés sino el de la sociedad.

La libertad, según Kant (1989), es tener posibilidades de elegir y la responsabilidad de hacerse cargo de las consecuencias de las elecciones, es el único derecho innato y la imputabilidad es la predicación de la autoría en correspondencia con las leyes de la libertad. Contrario a esto, el legislador condiciona los derechos del niño a los deberes, puesto que no es posible que pueda elegir de manera adecuada y menos que se haga responsable de sus acciones. Las niñas y los niños, según la concepción que los considera como menores, al no tener capacidad moral, no pueden hacerse cargo de las consecuencias de sus actos, lo que lleva a los diputados a otorgarles derechos condicionados.

4.4 Las potencialidades

Las potencialidades son la segunda forma en que los niños y las niñas interpelan a los adultos, lo que implica el reconocimiento de su dignidad, sus capacidades y sus marcas identitarias, que los equiparan a los adultos para ejercer sus derechos, por lo tanto, las niñas y los niños deben ser valorados como persona, independientemente de cualquier característica incluida su edad.

Cuando los diputados reconocen la dignidad de las niñas y los niños, se les reconoce también, en consecuencia, como sujetos titulares derechos, porque de ella provienen, de modo que las niñas y los niños deben ser considerados, según lo plantea Cirrello (2003), con igual dignidad y con derecho a sus diferencias. Por tanto, los derechos no son concesiones que se les hace por el mundo adulto, le son propios y por ello están en igualdad de condiciones que los mayores, y no tiene por qué haber diferencias respecto a los derechos o al respeto que se les debe profesar, porque ambos son efecto de la dignidad.

Si la dignidad es la condición desde la cual el niño captura la atención del representante y esta es un valor intrínseco de la persona, independientemente de cualquier condición incluida la edad, el desarrollo no será fundamento para su discriminación o estigmatización., en tal sentido, atendiendo el deber contenido en la máxima de no degradar al otro convirtiéndolo en un medio para mis fines (Kant, 1989), los niños no pueden ser tratados como tal, como es el satisfacer intereses ajenos o futuros. Pero la dignidad si es

exigencia de respeto incondicionado hacia la infancia y referente de sentido para todas las decisiones que se tomen sobre ella.

En consecuencia, con su dignidad, las niñas y los niños adquieren respeto por sí mismos aquí y ahora, mediante marcas identitarias propias de su momento de desarrollo, lo que debe ser asumido por el legislador. Las particularidades de las niñas y los niños, les diferencian de otros y exigen que se les reconozca y se les tenga en cuenta por sus especificidades, lo que deben considerar las decisiones que se tomen en la rama legislativa.

Al considerar el ciclo vital, se asume que los códigos, los intereses, las necesidades y las potencialidades de los niños y las niñas son tan válidos como los de los demás y, en consecuencia, requieren acciones pertinentes a este ciclo, de modo que las decisiones se tornen incluyentes al ratificar el reconocimiento de la identidad del niño o la niña y de su capacidad para interpretar y afectar la cotidianidad en que transcurre su vida.

Esto último debe interpelar al representante que atiende la capacidad de los niños y las niñas para expresar opiniones sobre las cuestiones que les afectan, lo que lleva a que se les reconozca por su libertad de expresión que exige espacios en los que esto sea posible. La expresión infantil es el primer paso para la participación, puesto que, según Baratta (1999), los niños y las niñas deben ser escuchados y tomados en serio y se les deben dar oportunidades para que se formen una opinión libre e independiente de la injerencia adulta.

Lo anterior implica que los niños y las niñas deben ser asumidos por el legislador por su capacidad de formarse opiniones propias y de expresarlas, lo cual debe tenerse en cuenta en las decisiones que impacten de manera directa la infancia, y en la formulación de políticas, programas y proyectos. Se entiende entonces que los niños y las niñas interpelan a sus representantes por la capacidad que demuestran de comprender su cotidianidad y mediante la cual interactúan con los adultos, bien sean padres, maestros, vecinos o tomadores de decisiones públicas.

En síntesis, es posible reconocer que los niños y las niñas interpelan a los diputados desde dos criterios: el primero se refiere a la irrelevancia, al poco interés que producen y a

su nula capacidad actuante en el mundo público. El segundo, en el que se identifican sus capacidades, su dignidad, sus necesidades y sus intereses, que son un punto de inflexión para que los niños sean consultados y tenidos en cuenta en las decisiones que afectan sus vidas, lo que implica avanzar, según Zermatten (2003), de una noción de bien del niño al interés superior del niño.

4.5 Enfoques en las decisiones de los diputados

A partir de la consideración de quién se hace cargo de las necesidades e intereses del niño y la niña y qué trato deben recibir, se identifica un efecto político de las decisiones que se toman en el legislativo y que, según Carli (2003), marcan las rutas de existencia de la infancia, puesto que se consolidan como una forma de ver y de actuar que tienen alcances más allá de lo legislativo, en las instituciones y las organizaciones sociales y, por supuesto, en la vida de los niños. Estas decisiones se expresan en discursos y prácticas hacia la infancia y se mueven en un enfoque tutelar y de derechos.

El enfoque tutelar se identifica en decisiones que dejan en manos de los adultos la interpretación y la mediación de los intereses y las necesidades de las niñas y los niños, y su preparación solo para “el mañana”, como observa Campoy (2006), puesto que el propósito de los diputados es ajustarse al interés de las niñas y los niños de hoy en el futuro, cuando sean adultos, lo que indica que los únicos intereses que se consideran son los del adulto al que está llamado a ser el niño o la niña. Este es un enfoque mediante el cual se enfatiza la protección física y no los derechos, y además, se toman decisiones por las presiones de los entes de control y por los impactos que se puedan cuantificar.

Es posible comprender este enfoque en un conjunto de deliberaciones y decisiones del legislativo, en las que se asume al niño como un recurso que permitirá alcanzar una finalidad, lo que es contrario al deber de respeto y a la posibilidad de no envilecer al otro convirtiéndolo en un recurso para mis fines (Kant, 1989). Aunque es válida la pretensión de impactar la población infantil mediante el fortalecimiento de competencias para el futuro, al ser la única intención y al dejar de lado la discusión sobre las necesidades y los

intereses de las niñas y los niños, se termina considerando que estos no tienen derechos cuando son niñas y niños, pues solo son una semilla que permitirá cosechar un desarrollo de la sociedad cuando sea mayor.

El enfoque tutelar de decisiones se observa en la perspectiva de que el aumento de competencias tiene una relación directa con la productividad del trabajo, con el crecimiento de los beneficios para la sociedad y con una disminución del tiempo de acceso al mercado laboral con un beneficio directo en la economía regional. En este sentido, los niños y las niñas son estimados por lo que representarán para la sociedad del futuro, es decir, que no se considera el interés del niño o la niña sino el interés que tendrá como adulto (Campoy, 2006), por lo cual es necesario trazar acciones que permitan modelar sus capacidades, sus pautas y sus valores para que le convengan a la sociedad, pues, se trata de desarrollar las competencias que van a utilizar cuando sean adultos.

En esta forma, las acciones que impactan a las niñas y los niños son concebidas como una inversión, puesto que representarán ganancias en un futuro. Como observa Bustelo (2005), prevalecen razones utilitaristas y no de derechos. En este sentido, el fin último es la tasa interna de retorno y evitar gastos futuros, sin importar que las niñas y los niños estén sometido a la moratoria y que, en concordancia con lo expuesto por Verhellen (1992), no exista socialmente en el aquí y el ahora, pues solo serán ciudadanos cuando sean adultos.

Por consiguiente, cuando el diputado que representa los intereses del niño en la Asamblea identifica que es preciso invertir en los primeros años para el desarrollo futuro del departamento, sesga sus decisiones hacia una dinámica aplazatoria del desarrollo y asume al niño como destinado al ejercicio de la libertad, pero por ahora no, según la perspectiva que inauguró Locke (1693/1986) en el siglo XVII. Cuando se trazan acciones para modelar las capacidades y los valores, por ser lo que le conviene a la sociedad, según Holt (2013), en las niñas y los niños se propicia solo el desarrollo de competencias que necesitará para responder a la sociedad proyectada y no por la propia felicidad y el desarrollo del niño hoy.

Cuando el legislativo lo asume de esta manera, entiende que los niños y las niñas están presentes físicamente, pero que son sujetos ausentes, con lo cual prescribe la infancia a la

transitoriedad o al limbo (Verhellen, 2002), puesto que la adultez es el estado deseable y, por tanto, las acciones que se precisan en las políticas, programas y proyectos se orientan al bienestar del futuro adulto y no al presente del niño, pues para qué ocuparse de ellos ahora, si tienen un destino aplazado.

Según esta mirada, que se sintetiza en la deliberaciones y las decisiones del legislativo como “aún no es un sujeto que demanda reconocimiento” y que concuerda con lo expuesto por Verhellen (2002) aún no ser, porque lo importante es el efecto que tienen las acciones en la adultez porque son el futuro, y por consiguiente, también lo son sus derechos, y los programas se tornan en apuestas a largo plazo porque tendrán una marca en lo social y más si se tiene en cuenta que al legislativo departamental le corresponde tomar decisiones en este sentido, atendiendo las funciones estipuladas en la constitución política (CP, 1991). Así, por tanto, al expedir las disposiciones solo por el impacto ulterior, se sacrifica el presente del niño por una noción de desarrollo social que se define en términos y para el mundo adulto.

En tal sentido, es posible identificar decisiones de la asamblea instaladas en una dinámica adultocéntrica, ajenas a lenguajes propios de los niños y las niñas y posicionadas en una supuesta superioridad del adulto que valida solo sus propias experiencias y saberes. Las decisiones en todos los ámbitos incluido el educativo se centran en el rol que asume el adulto, para este caso el profesor y no en la importancia del acto educativo para los niños y las niñas.

En consecuencia, en este enfoque, las reflexiones sobre la educación de las niñas y los niños no transitan por argumentos en los que se tiene en cuenta que el maestro calificado aportará elementos indispensables para favorecer su desarrollo integral, o que la educación favorece su socialización o los aproxima a las dinámicas sociales y culturales, desarrolla hábitos, valores o les permite desplegar la actividad esencial para su edad como ocurre en el juego. En fin, no se asume que la educación ofrecida a las niñas y los niños es porque en los primeros años se reconoce como derecho fundamental que aporta a su pleno desarrollo y que les permite configurar condiciones para una vida digna en el presente, cuyo efecto es

que les prepara para ser adultos, pero ese resultado es contingente y solo puede ser considerado como una consecuencia deseable.

En este enfoque, el adulto es el encargado de darle un lugar en lo social, y por eso es quien define la política pública, los programas y las acciones. Es el encargado de trazar el rol de las niñas y los niños, de consolidar sus expectativas y de interpretar y representar sus intereses. Las reflexiones de los representantes están mediadas por la desconfianza y la sospecha frente a las capacidades que tienen las niñas y los niños para tomar decisiones y obrar en correspondencia con ellas (Campoy, 2006). Por tanto, son algunas instituciones las que deben representar a los niños y las niñas en los espacios de participación ciudadana, por ser las facultadas para expresar sus necesidades y las comisionadas para resguardar sus intereses, en atención a que se les reconoce la experiencia en la resolución de los asuntos de la infancia.

Se entiende así, que es propio del tutelaje que la institucionalidad definida por el mundo adulto sea el lugar en el cual se interpretan las necesidades de las niñas y los niños y se trazan rumbos para ellos, por tanto, son las que deben ser consultadas (Campoy, 2006). Con esto, se impide abrir espacios reales de participación a los propios niños, lo que perpetúa dinámicas tutelares, puesto que, como lo plantea Meirieu (2004), la prevención y la protección son acciones que provienen de fuera, mientras que la participación subyace al sujeto y a la dinámica social, es decir, la protección no permite avanzar hacia el reconocimiento de los derechos políticos del niño como el derecho a la información, a formarse un juicio propio, a participar y a asociarse.

De esta manera, no se pasa del reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos sociales, con los cuales se ha pretendido enfrentar la privación material, la pobreza, el saneamiento básico, la educación, entre otros problemas, que tradicionalmente han afectado la población infantil en Colombia. Este es un reconocimiento limitado porque parte de un concepto de bienestar infantil cuya base es el deber del Estado y que se hace explícito para este grupo etario, en busca de impulsar el desarrollo humano, pero, a la vez, niega la importancia que representan las niñas y los niños para la democracia, cuando

participa y accede a los espacios en los que se toman decisiones y se ejerce su autonomía (Baratta, 1999).

Esta suerte de desconfianza generacional de los representantes frente a los niños y las niñas, que traza vidas paralelas entre la infancia y la adultez, entiende que la primera debe transitar por la ruta de las beneficencias, las conmiseraciones, de los mundos simulados y aislados de los peligros del contexto, en los que solo son reconocidos derechos civiles y sociales, producto de lo que Alfageme et all. (2003) llaman la desconfianza y el reforzamiento de medidas de exclusión de la participación. La segunda, en cambio, va por la ruta de las certezas, las verdades y las capacidades, de los derechos civiles, sociales y también de los políticos.

En este sentido, en las decisiones del legislativo, priman los intereses y las necesidades de los adultos frente a las niñas y los niños, como ocurre cuando se asumen posturas sobre la educación. De acuerdo con la ley 1098 (2006), el Estado tiene el deber de garantizar que la infancia tenga acceso a una educación idónea y de calidad, que se define en el nivel departamental por la Asamblea que debe trazar programas y acciones para los 28 de los 29 municipios del departamento que no son certificados en educación. Con ello, se centran las decisiones en los elementos que permiten al maestro desarrollar su función, y se desconocen decisiones sobre los procesos de aprendizaje, con lo cual se dejan de lado ritmos individuales de aprendizaje, las necesidades y los intereses de quien aprende. Los procesos se adecúan al maestro y no al niño como es el deber ser de la educación, porque es propio del tutelaje que los adultos y sus acciones sean el centro de las decisiones como una forma de garantizar beneficios al niño (Campoy, 2006).

Lo anterior impide que las niñas y los niños asuman un rol activo, participativo y propositivo en su proceso formativo y se les imposibilita para que en la escuela desarrollen un autogobierno basado en la comprensión de las relaciones sociales para las que es inexcusable trazar reglas y apropiarlas. Esta sería la forma de potenciar el desarrollo integral y la construcción de sentidos democráticos, no como imposiciones externas, sino como construcción de los propios niños y niñas (Meirieu, 2004).

Estas decisiones de la Asamblea departamental están más cercanas a una educación centrada en el adulto, en la que prima la homogenización sobre la diversidad social, cultural, funcional y cognitiva de los niños y las niñas, en la que se facilita el control y se obvia que en la educación, como en la vida política, todos los sujetos deben estar en igualdad de condiciones respecto al ejercicio de sus derechos.

De la misma forma, es posible encontrar este enfoque tutelar cuando los diputados se centran en la protección de las niñas y los niños y no en el reconocimiento de sus derechos (Campoy, 2006), considerando que construyen políticas que hacen énfasis en el amparo del sujeto y no en la promoción de sus derechos, prescribiendo así su formación como ciudadanos mediante acciones tutelares, negándoles la libertad (Galvis, 2006) y el despliegue de sus capacidades en los años iniciales y la posibilidad de ser reconocidos como personas en ejercicio pleno de sus derechos.

En este sentido, se consolida una relación representante (adulto), representado (niña/niño) soportada en el paternalismo, que se manifiesta en que los primeros actúan como padres encargados del cuidado de sus hijos, con un fuerte deseo de hacerles bien, lo que les permite interpretar sus intereses y definir las acciones necesarias para satisfacerlos (Campoy, 2006). Basta, entonces, con que los representantes se identifiquen con los niños y sus problemas para tomar las decisiones adecuadas, desde ahí se determina qué se hace, cómo se hace, mientras que las niñas y los niños reciben de forma pasiva y agradecida esas acciones, impidiéndoles poner en práctica su capacidad, manifestar sus opiniones, tomar decisiones, actuar conforme a ellas y desplegar su autonomía.

Así las cosas, el enfoque tutelar ignora que, si la representación política del niño tiene énfasis en sus derechos, el reconocimiento de su capacidad, sus cualidades y su libertad es inmediato y que los tomadores de decisiones dejan de asumir una actitud protectora de la niñez para convertirla en una dinámica que no oculte sus condiciones para el ejercicio de los derechos.

De igual forma, es posible comprender que las deliberaciones y las decisiones del legislativo están determinadas por los compromisos políticos frente a la infancia, de modo que las decisiones responden a estos compromisos y dejan de lado las reflexiones y las

acciones que reconocen la educación como central para el desarrollo de actitudes, hábitos, habilidades, conocimientos y valores para vivir una infancia plena (Castillo, 2003), de tal manera que les permita desarrollar las condiciones adecuadas para el ejercicio responsable en el espacio público. Aun cuando en educación es preciso ampliar la cobertura, se requiere también dar pasos hacia la equidad y el primero de ellos es garantizar la educación en los años iniciales, porque, más que un derecho económico, social y cultural, es, según la Defensoría del Pueblo (2003), fundamental en este ciclo de la vida.

Se desconoce también que remover los obstáculos que les impidan a las niñas y los niños acceder y permanecer en el sistema educativo, por ser un derecho que debe garantizárseles en un sistema de gestión integral y atendido a lo expresado por la Defensoría del Pueblo (2003), aborda cuatro elementos: disponibilidad, acceso, permanencia y calidad, y no solo porque se quiere cumplir con bajar metas de deserción escolar (que es uno de los cuatro elementos y en el que se centran los representantes).

En este sentido, cuando la Asamblea asume el enfoque tutelar frente a la representación política de las niñas y los niños, las deliberaciones y las decisiones no transitan por el impacto que tienen los programas, las acciones y los proyectos en la vida de ellos o porque partan de una comprensión de sus realidades, o por la necesidad de garantizar sus derechos y menos por asumir la infancia como grupo prioritario. Se centran en responder a las demandas frente a la gestión y los resultados de las políticas y proyectos y a las exigencias que se trazan por los entes de control, que en muchas ocasiones se incumplen y su fracaso se devela en cifras que están por encima del promedio nacional como los índices de mortalidad asociados a la desnutrición, a la enfermedad respiratoria aguda (ERA), a la enfermedad diarreica aguda (EDA), la tasa de mortalidad la por cada mil nacidos vivos, la incidencia de trabajo infantil, entre otros.

El cumplimiento de las metas como parte de la gestión pública pasa por alto el promover, divulgar y velar por el cumplimiento de los derechos, se superpone al reconocimiento del derecho de participación de las niñas y los niños, a la consolidación de condiciones para que sea efectiva y a la importancia del protagonismo infantil en la toma de decisiones, a su capacidad de actuación (Hart, 1997). Así, el motor que moviliza la acción

respecto a la niñez no es el reconocer a las niñas y los niños como titulares de derechos sino las demandas y compromisos adquiridos de forma externa a dicho reconocimiento.

En esta forma, los impactos de los programas que se trazan para las niñas y los niños responden a deliberaciones centradas en la cuantificación y no en el efecto que tiene en favorecer su desarrollo, porque el mundo adulto exige indicadores de número y no el aporte que tienen, por ejemplo, los apoyos nutricionales al desarrollo, al crecimiento y la madurez o el número de vacunas aplicadas y no el impacto de aplicarlo a tiempo y permitirles a las niñas y los niños vivir una infancia saludable o el impacto que tiene el conjunto de programas en el reconocimiento de las niñas y los niños como titulares de derechos por el valor que tiene en el presente que el niño sea reconocido por las características propias de su momento en el ciclo de desarrollo (Igelmo, 2013).

El otro enfoque identificado en las decisiones de los diputados es el de derechos, una forma de representación política de las niñas y los niños que se abre camino, al reconocerlos como sujetos titulares de derechos, según el cual no es posible seguir trazando programas en términos de sujetos futuros, pues, aunque están en crecimiento, ya son titulares de derechos, por lo cual es necesario abrir la posibilidad para que las niñas y los niños puedan desplegar su capacidad de participar en las decisiones que les competen, una participación en la que se valoran sus necesidades, sus características, sus intereses, sus habilidades y sus interpretaciones particulares y que lleva a reconocerlos como interlocutores válidos de los adultos (Baratta A. , 1999).

Estas acciones tienen una baja frecuencia de aparición y el énfasis se hace en la educación, para potenciar las capacidades de actuación de las niñas y los niños tales como interpretar, cuestionar y proponer, lo cual se fortalece en escenarios participativos. Las competencias participativas se desarrollan participando, y esto es impensable por fuera de un proceso educativo (Meirieu, 2004). Las acciones en este esquema valoran la voz de las niñas y los niños y su capacidad de influir en el contexto social, lo que para Cillero (2003) es su reconocimiento como niñas y niños, según las características propias de la fase del desarrollo en que se encuentran.

En este enfoque, la educación de las niñas y los niños no es un derecho económico social y cultural, como lo es para los adultos, es un derecho fundamental porque favorece su socialización, la construcción de valores y principios para vivir en sociedad, y permite adquirir conocimientos que les garanticen acceder a condiciones para su desarrollo pleno y una vida digna (Defensoría, 2003). El legislador lo asume como un derecho fundamental porque de este dependen otros como la participación, la salud, la recreación y la identidad. Así, según el enfoque de derechos, se resalta la necesidad de propiciar el reconocimiento de los derechos del niño de manera integral, que incluye la armonización de saberes, de decisiones y de funciones, para avanzar en su ejercicio y su restablecimiento (Galvis, 2006).

En este enfoque, la preocupación, por impactar las condiciones sociales del departamento parte de reconocer a las niñas y los niños como sujetos de derechos a quienes es indispensable garantizarles la recreación y el deporte por el aporte a su desarrollo integral y por los beneficios ulteriores y que se consolidan en términos de mejores condiciones para la población, es decir, el enfoque de derechos asume la posibilidad de pensar en el sujeto futuro siempre y cuando no se niegue la condición actual del niño según una política proactiva (Zermatten, 2003).

La pregunta por el origen del pensamiento de los diputados del Departamento del Meta conduce a dos conceptos, el de menor y el de sujeto de derechos; el primero tiene una mayor frecuencia de aparición en las discusiones y las decisiones, y el segundo, que intenta abrirse camino, en tensión entre lo deliberado y lo decidido, se desdibuja en las asignaciones presupuestales y en la omisión de metas y de indicadores. Hasta en las mismas formas como se plantea la participación y presencia del niño que terminan vinculadas a dinámicas adultocéntricas.

Un concepto de la niña y del niño que ha ganado presencia en las deliberaciones y en las decisiones que se dieron desde el año 2006 es el de sujeto de derechos que empieza posicionarse desde 2008 a propósito de la Ley 1098 (2006) y de las demandas realizadas por los entes de control. Entonces, es posible comprender que los compromisos políticos y la presión de otras instancias son un factor decisivo en el legislativo departamental para que

se configure un nuevo concepto de niñez, pero que se refunde en el momento en que se definen acciones, puesto que terminan estructurándose según el esquema de protección tutelar porque, después de 2012, no se vuelven a precisar acciones frente a la infancia.

En el legislativo, se advierte una mirada sobre las niñas y los niños como *menores* pero no como sujetos en situación irregular, sino como una etapa de extrema fragilidad (Alzate, 2003), de exposición a peligros (Korczak, 1976), sin capacidad de ejercer la libertad, la participación y los derechos (Locke, 1693/1986), por lo que requiere protección, según su condición de desventaja frente a terceros, incluidos los miembros de su familia. En consecuencia, las decisiones que toman los representantes apuntan a fortalecer la familia en su rol protector, al Estado en su ejercicio de prevención y restitución de derechos y a la sociedad para el resguardo, como una compensación frente a sus carencias, lo que termina en la consolidación de acciones de tutela.

Las dinámicas estructuradas por la sociedad actual, y que la Asamblea identifica como riesgos para la infancia, se atienden bajo el principio de protección y cuidados especiales que ameritan los niños. Sin embargo, los planes, los programas y las acciones se proyectan según un enfoque de compasión (Bustelo, 2005), según el cual no se consigue la autonomía del sujeto como esencia de la ciudadanía y del fortalecimiento de la democracia, sino que resulta envuelto en una relación asimétrica con los adultos que es especialmente protectora.

La niña y el niño se conciben como sujetos que llaman la atención de su representante, pero sus intereses no encuentran lugar en la agenda de las sesiones del legislativo, es decir no, hay un diálogo entre generaciones sobre la forma de consolidar una ciudadanía emancipatoria (Bustelo, 2005), pues, en las deliberaciones y las decisiones que se toman, no se asumen estrategias para potenciar y canalizar sus intereses y sus necesidades. En este sentido, el representante es quien interpreta sus intereses, lo que termina en una suerte de sacrificio de las niñas y los niños frente a los adultos que serán, puesto que conciben la infancia como el tiempo de construcción de estrategias para el desarrollo de competencias y habilidades que permitirán formar a los adultos que demanda la sociedad. El desarrollo integral del niño es escindido por la representación del adulto construido por el legislativo.

Según esta concepción, en la corporación pública, aparecen dinámicas que se pensaría desaparecieron cuando se perfeccionó la garantía y la protección de los derechos humanos, en general y el de los niños, en particular en la ONU, mediante declaraciones que fueron decisivas para aclimatar una nueva forma de comprender la infancia. Estas declaraciones se asumieron en el país como norma establecida en el bloque constitucional y se concretó en la Ley 1098 (2006). Sin embargo, la concepción del niño como menor, que es propia de los siglos XIX y XX, aún se advierte en las discusiones y las decisiones legislativas, que representan al niño por ser un adulto futuro, por el riesgo ante el peligro y porque se asocia a otros grupos etarios.

Pese a lo anterior, en los legisladores se advierte el interés por reconocer a las niñas y los niños como sujetos de derechos, pero en la comprensión de la relación entre la concepción de niñez y desde dónde él interpela a su representante, se identifican acciones que distan de dicho concepto y se terminan proyectando decisiones que vinculan a las niñas y los niños como necesitados de tutela, lo que se traslapa con el discurso de los derechos. Esto ocurre en virtud de la asociación de la infancia con la exposición al riesgo, la necesidad de amparo y la confusión al asumir la protección integral como paradigma y no como un instrumento de su realización (Galvis, 2006).

En este sentido, es necesario avanzar hacia la comprensión por los diputados de que la mejor prevención de la vulneración de los derechos de las niñas y los niños es la conjugación de condiciones que les permitan el reconocimiento como titulares de derechos que derivan en su ejercicio pleno, como la mejor forma de evitar que la protección requerida por ellos termine estructurándose según la perspectiva tutelar, es poniendo en marcha un modelo de gestión de atención integral mediante la promoción de los derechos y de personas libres y autónomas, puesto que, al reconocer los derechos de las niñas y los niños y garantizarles su ejercicio, se asume la prevención en un sentido positivo (Galvis, 2006).

De esta manera, al precisar la participación como actuar sensible respecto a las niñas y los niños, que parte de su derecho de ser escuchados, de aprender de ellos y la presencia de su voz en las decisiones (Baratta A. , 1999), se está ante la situación de una ausencia de

representación de las niñas y los niños en los años iniciales, pues se les reconoce la capacidad de hablar, pero se considera que no tienen nada para aportar, sus ideas no trascienden más allá de las experiencias pedagógicas, de modo que su opinión no es tenida en cuenta y, por tanto, no son aceptados como interlocutores válidos del mundo adulto.

4.6 La escuela como formadora política

Hay, sin embargo, un punto de quiebre que se debe resolver con anticipación a cualquier acción relativa a la participación infantil en los organismos de decisión política y social, que se revela en el laboratorio promovido por la Asamblea del Meta como es el programa “Diputado por un día”, en el que los niños y las niñas participan en un juego de roles cuyo libreto es definido por los diputados adultos. Se trata de que los mecanismos de participación infantil, así sean efímeros y ficticios, son manipulados por los adultos, y los niños y las niñas solo ponen su voz para transmitir las ideas y las peticiones formuladas por los adultos. Entonces, surge la pregunta por las formas de regulación y control de la participación infantil, para que se proteja la libertad y la autonomía de las niñas y los niños en las instancias posibles de participación. Y aquí, la escuela aparece como una instancia crucial en la que las niñas y los niños pueden forjar su opinión y sus posiciones propias, concebidas de una manera libre y responsable. La escuela tiene que ser el espacio de la libertad y la autonomía y no la férula del orden y la disciplina. La democracia es parlanchina, decía Arendt (1997), y por eso, los espacios de formación democrática, como la escuela y la familia, deben ser bullosos. Allí se está discutiendo para ser autónomos.

Todos los ciudadanos y las ciudadanas necesitan espacios de conversación para formar su opinión política. Y la escuela, como la familia, son los principales espacios de discusión de las niñas y los niños. La escuela será, entonces, el espacio de discusión política en el que las niñas y los niños forman su opinión, formulan sus conceptos y sus necesidades y proponen acciones. La familia es difícil intervenirla para que asuma una posición favorable a la libertad y la autonomía de las niñas y los niños. En cambio, la escuela es más susceptible de abrirse a los nuevos aires de la democracia. Y por eso los maestros son los

llamados a crear una nueva escuela que propicie la formación política de las niñas y los niños y estimule sus posiciones.

Solo la escuela puede ser la cuna de la libertad y la democracia. Solo en ella se derrota la cultura de la violencia familiar, de la condición subalterna y sometida de las niñas y los niños. Solo en ella se crean las condiciones para una participación efectiva y democrática de las niñas y los niños.

Para que la escuela puede cumplir su papel de formadora de ciudadanos se requiere la revisión de la normatividad que debe garantizar el reconocimiento de los derechos a los niños y las niñas, entre estas, las que reglamentan los mecanismos de participación y condicionan su ejercicio a la edad de 18 años, pasaporte a la ciudadanía actuante. De igual forma, asumir con todo rigor y en corresponsabilidad con la familia, los derechos estipulados en la Convencion, a formarse un juicio propio, la libertad de expresión, de asociación y de información, que implica que el niño y la niña reciban una educación de calidad y en correspondencia con su mometo en el ciclo de desarrollo. Además, se les debe garantizar y respetar la expresión de sus ideas y sus perspectivas del mundo y se propiciar que se organicen con sus pares para discutir y actuar en los asuntos que les afectan, y en otros en los que pueden opinar porque ellos son integrantes de la sociedad y, como tales, pueden opinar sobre los planes y proyectos de desarrollo de toda la comunidad.

Trabajos citados

Bibliografía

- Abal Medina, J. (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*. Buenos Aires: F.C.E.
- Acosta, A. y Pineda, N. (2007). *Ciudad y Participación Infantil*. Recuperado de <http://www.uam.mx/cdi/partinfantil/cap6.pdf>.
- Alcántara, M. (2004). ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/opal/libros.htm>.
- Alejo V. (2013). *Democracia representativa y democracia participativa*. Recuperado de [http://www.e http://www.elcolombiano.com/historico/democracia_ representativa_ y_ democracia_participativa-](http://www.elcolombiano.com/historico/democracia_representativa_y_democracia_participativa-)
- Alfageme E., Cantos, R. y Martínez, M. (2003). *De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción*. Madrid. Recuperado de [http://www. sename.cl/wsename / otros/de-la-participacion-al-protagonismo- nov-2003.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/de-la-participacion-al-protagonismo-nov-2003.pdf).
- Alonso, S. et al. (2012). *Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. Madrid: Caslon, S.L.
- Alzate, M. V. (2003). *La infancia: concepciones y perspectivas*. Pereira: Editorial Papiro.
- Antinori Bolaños, Í. (1995). *La representación política en Panamá: Partidos políticos y sistema electoral*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid.

- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (1997a). *La promesa de la política*. Barcelona: Paidós.
- Aries, P. El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen, Versión Castellana de Naty García Guadilla. Taurus, Madrid, 1987.
- Aristóteles (1094a/2007). *Ética Nicomaquea*. Argentina: Colihue.
- Aristóteles (1252a/1998). *La política*. Madrid: Alianza.
- Aristóteles (980a/2007). *Metafísica*. Mexico, D. F.: Exodo.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/308/30803913.pdf>.
- Baratta, A. (1999). *Infancia y democracia, en Derecho a tener derecho, Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Montevideo: Unicef.
- Bardín, L. (1986). *El análisis de contenido*. Madrid: Grefol.
- Bugnone, A (2006) *Crisis de representación política en Argentina a fines de los 90: Algunas vías de análisis*. Trabajo de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
- Bustelo, E. (2005). *Infancia en indefensión*. Recuperado el 16 de marzo de 2013, de <http://www.scielo.org.ar/pdf/sc/v1n3/v1n3a02.pdf>
- Bustelo, E. (2012). *Notas sobre infancia y teoría: un enfoque latinoamericano*. *Salud Colectiva*, 8(3):287-298.
- Campoy Cervera, I. (2000). Seminario de Filosofía del Derecho, sesión No. 6 “Apuntes para un Estudio sobre los derechos de los niños”. Universidad Carlos III de Madrid.
- Campoy Cervera, I. (2001). *Dos modelos teóricos sobre el tratamiento jurídico debido a los niños*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”.
- Campoy Cervera, I. (2006). *La fundamentación de los derechos del niño. Modelos de reconocimiento y protección*. Madrid: Dykinson.
- Cárdenas, M, Junguito R, Pachón, M. (2006) *Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution*. Recuperado de:

- <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.971.968&rep=rep1&type=pdf>
- Carli, S. (2003). *El problema de la representación. Balances y dilemas*. Recuperado de <http://primerainfancialac.org/docs/4/Recursos-ad-modulo-4/4.%20EL%20PROBLEMA%20DE%20LA%20REPRESENTACION%20SANDRA%20CARLI.pdf> >
- Carli, S. (2006). (Comp.). *La cuestión de la Infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, J. (2003). La formación de ciudadanos: la escuela, un escenario posible. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 1-18.
- Ceballos-Herrera, F. (2009). El informe de investigación con estudio de casos. *Magis. Revista internacional de investigación en educación*, 1(2), 413-423. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2810/281021548015.pdf>
- Chueca Rodríguez, R. (2004). La quiebra de la representación política. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1102365>.
- Cillero, B. M. (2003). *Garantías, dogmática jurídica y minoría de edad penal: Actualidad del pensamiento penal ilustrado*. Santiago de Chile: UNICEF.
- Cillero, B.M. (2002). www.iin.oea.org. Recuperado de http://www.iin.oea.org/Infancia_autonomia_derechos.pdf.
- Collier, Ruth and Collier, David (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and the Regime Dynamics in Latin America*. Indiana (EU): University of Notre Dame Press.
- Colomer, J. y Escatell, L. (2005). La dimensión izquierda-derecha en América Latina. *IDES, Boletín Desarrollo Económico*, 45(177), 123-136.
- Coppedge, M. (1998). La diversidad dinámica de los sistemas de partidos Latinoamericanos. Recuperado de https://docs.google.com/file/d/0B637k_n5waBpNzQ0NDFiNTgtZmU3ZS00OWYwLThkYzItNzM0NTJIM2U4ZTZl/edit?pli=1

- Corte Constitucional (2016) Sentencia T 008/16. Derecho de los niños a recibir educación de acuerdo a sus necesidades y prevalencia del interés superior del niño. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-008-16.htm>
- CP. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- Creswell, J. (1998). *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five traditions*. USA: Sage publications.
- Crisp, B. y Desposato, S. (2004). Constituency Building in Multimember Districts: Collusion or Conflict? Recuperado de <http://www.swd.ucsd.edu/colombiajop.pdf>
- Crisp, B., y Ingall, R. (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science*, 46(4), 733-748.
- Crossley, J. (2008). El concepto de vulnerabilidad social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Recuperado de [http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS % 209.pdf](http://www.sitemason.com/files/h2QrBK/WORKING%20PAPERS%20209.pdf)
- Cussianovich, A. (2005). Participación ciudadana de la infancia desde el paradigma del protagonismo. En: *II Congreso Mundial de Infancia y Adolescencia*. Recuperado de [www.ifejant.org.pe/Archivos/ PDF/ ensayos_sobre_infancia.pdf](http://www.ifejant.org.pe/Archivos/PDF/ensayos_sobre_infancia.pdf).
- D'Alessandro, M. (2010). Los partidos políticos y la representación democrática. La evolución de su desarrollo teórico. Recuperado de <https://www.ancmip.org.ar/user/files/01DAlessandro.pdf>.
- Dávila, A. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia ¿qué ha pasado en los noventa? En *Cátedra internacional Estado, ciudadanía y representación política*. Medellín: Instituto Andrés Bello y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- De Benoist, A. (2016). *Democracia representativa y Democracia participativa*. Recuperado de <http://www.unidroit.org/spanish/principles/contracts/principles2004/integralversionprinciples2004-s.pdf>.
- De Moraes, J. A. (2008). *El Parlamento representando (2005-2007)*. (pp. 84-109). Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/2565014/6-Informe-Final-Parlamento-Mar-08>

- Defensoría (2003). *Derechos Económicos, sociales y culturales. Derecho a la educación*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Delgado, B. (1998). *Historia de la infancia*. Barcelona: Ariel.
- Dix, Robert (1989) Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Politics*, 22(1), pp. 23-37. DOI: 10.2307/422320
- DNP. (2007). Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio –Guía para los Alcaldes–. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Ministerio de Educación Nacional – Ministerio de Protección Social - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- DNP-DDS-SS (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia: “Colombia por la primera infancia”*: Documento CONPES Social 109. Bogotá: Consejo Nacional de Política Social: Ministerio de la Protección Social; Ministerio de Educación Nacional; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Departamento Administrativo de Planeación Nacional.
- Donzelot, J. (1979). *La policía de las familias*. Barcelona: Pre-textos.
- Duran, C. (2006). El re(s)to populista. Política y populismo en América Latina. México. Flacso. Recuperado de [http:// conocimientoabierto. flacso. edu. mx/ medios /tesis/duran_c.pdf](http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/duran_c.pdf)
- Duso, G. (2004). Génesis y lógica de la representación política moderna Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional. Año 2004, Número 3. Dedicado a: La Representación Política .
- Eberdhart, M. (2006). Enfoques políticos sobre la niñez en la Argentina en los años ochenta y noventa. En S. Carli (Comp,) La cuestión de la Infancia. Entre la escuela, la calle y el shopping. Argentina: Paidós.
- Escámez, J. (2003). Los valores para la educación en la ciudadanía en el contexto familiar. II Conversas Pedagógicas. Recuperado el 4 de octubre de 2016, de Universidad de Vigo – Campus de Ourense: [chttp://webs.uvigo.es/consumoetico/carmenperei](http://webs.uvigo.es/consumoetico/carmenperei)
- Eulau, H. y Karsps, P. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. Recuperado de **¡Error! Referencia de hipervínculo no válida..**

- Galvis, L. (2006). *Las niñas, los niños y los adolescentes titulares activos de derechos*. Bogotá D.C: Aurora.
- García Alonso, R. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? *Estudios Políticos*, (47), 47–66.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. 1a. Madrid: Edición en Alianza.
- González de Cancino, E. (2003). *Manual de Derecho Romano*. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Grueso, I. (2009.). Sobre el concepto de identidad cultural”. En G. Rubio; J. Belalcázar, B. Silva, y A. Silva. (Coords.) *Sociedades, Identidades Y Violencia*. Tomo I. Foro Internacional Identidades, Sujetos Sociales y Políticas del Conocimiento: Reflexiones Contemporáneas. Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1985). *Naturalistic inquiry*. London: Sage Publications.
- Gutiérrez, I. & Acosta, A. (2014). El devenir de la Representación Política de los Niños y las Niñas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(1), pp. 91-102
- Guzmán A (2012) *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*. Recuperado de <http://studylib.es/doc/7760049/democracia-participativa-en-colombia-un-sue%C3%B1o-veinte-a%C3%B1os...>
- Habermas, J. (1989). *El discurso filosofico de la Modernidad*. Versión castellana de Manuel Jimenez Redondo. Madrid. Taurus.
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. México: Gustavo Gili.
- Hagopian, F. (1998). Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline? En F. Agüero y J. Stark (eds.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transitional Latin America*, Boulder. (pp. 99-143). North-South: Center Press.
- Hart, R. (1997). *La participación de los niños en el desarrollo sostenible*. Unicef. p.a.u. education.
- Heidegger, M. (2008). *Hermenéutica de la Facticidad*. Madrid: Alianza.

- Herbert, K. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. Recuperado de <http://twitdoc.com/upload/carlosmartinezv/kitschelt.pdf>.
- Herrera, J. (2009). *La comprensión de lo social. Horizonte hermenéutico de las ciencias sociales*. Bogotá: Antropos Ltda.
- Hobbes. (1996). *Leviatán o de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México DF.
- Igelmo, J. (2013). *Paulo Freire y John Holt: de la educación liberadora a la libertad más allá de la educación*. Recuperado de <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000195%5C00000037.pdf>.
- Ingall, R., y Crisp, B. (2001). Determinants of Home Style: The Many Incentives for Going Home in Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, 26(3), 487-512.
- Jiménez (2015). *La democracia participativa en Colombia*. <http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-la-democracia-participativa-en-colombia-seccion-la-nacin-nota-84182.htm>.
- Jiménez, L. (s.f). La democracia participativa en Colombia. Columna de opinión. Periódico la Nación. Recuperado de <http://www.cronicadelquindio.com/noticia-completa-titulo-la-democracia-participativa-en-colombia-seccion-la-nacin-nota-84182.htm>.
- Kant, I. (1797/1989). *La Metafísica de las Costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Kant, I. (1777/2004). *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*. Barcelona: Ediciones Espuela de plata.
- Kelsen, H. (1977). *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Punto Omega. 1977, traducción de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.
- Korczak, J. (1976). *Cómo hay que amar a un niño*. Madrid: Trillas.
- Ley 1098. (2006). *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Congreso de la Colombia: Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (2001): Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En Batlle, A. (ed): *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- Llano, F. (2010). Ignacio Campoy Cervera, “La fundamentación de los derechos de los niños. Modelos de reconocimiento y protección”. *Reseña en Revista Derechos y*

- libertades*, 23, 311-321. Recuperado de <http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/14877/1/DyL-2010-23-llano.pdf>
- Llobet, V. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Rev. Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Vol. 4, No.1, 2006, 2-19.
- Llobet, V. (2010). *¿Fábricas de niños? Las instituciones en la era de los derechos*. Buenos Aires: centro de publicaciones Educativas y Material Didáctico.
- Locke, J. (1693/1986). *Pensamientos concernientes a la educación*. Madrid: Akal.
- Locke, J. (1990). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lorenzana, F. (2010). La representación política en el antiguo régimen. Las Cortes de Castilla. 1653-1834. [Tesis Doctoral]. Universidad de Extremadura. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=22612>
- Lozano, C. (1996). *El Trabajo y la Política en la Argentina de Fin de Siglo*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y Gobierno*, XIV(2), 391-435.
- Magaloni, et al. (2006). *Clientelism and Portfolio Diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico*. Recuperado de <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23319/patronsclientsandpolicies.pdf>
- Mainwaring y Scully (1996). *La Construcción de Instituciones Democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina 1995*. Recuperado de http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/19/Capitulo_1.pdf
- Mainwaring y Torcal (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. Recuperado de <http://www.politicacomparada.com.ar/material/narticulos/sistemas-electorales-pp/1-la-institucionalizacion-de-los-sistemas-de-partidos-mainwaring-y-torcal.pdf>
- Mainwaring, et al. (2006). La crisis de la representación democrática en los Andes: una visión general. En *La crisis de la representación democrática en los Andes*. (pp. 1-45). Stanford: Stanford University Press.

- Maldonado Copello, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marenghi, P. (2009). *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. Salamanca: Repositorio documental de la Universidad de Salamanca. <https://gedos.usal.es/jspui/handle/10366/76511>
- Meirieu, P. (2004). *En la escuela hoy*. Barcelona: Octaedro.
- Merenghi, Patricia (2010) *La representación territorial en los legisladores iberoamericanos: qué intereses defienden y qué políticas impulsan*. Tesis doctoral. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Merriam, S. (1998). *Qualitative research and case study applications in education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.OEA. (Diciembre de 2009). Recuperado de <http://www.congresopanamericano.org/presentacionForo/foro/info/referencia/marco-referencia.pdf>
- Mill, J. S. (1984). *De la libertad*. Barcelona: Editorial Acantilado.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2011). IV y V informes periódicos de la República de Colombia al comité de los derechos del niño.
- Moliner, R. (2001). *La familia como espacio de socialización de la infancia*. Recuperado el 18 de febrero de 2016, de Universidad Autónoma de Madrid: <http://www.uam.mx/cdi/derinfancia/4moliner.pdf>
- Múnera, Leopoldo (1999). Los estudios sobre la participación en Colombia. *Análisis Político*, (sn), 1-22.
- O'Donnell, G. (1994). Democracia delegativa. Obtenido de Liderazgos siglo XXI: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/11566.pdf>
- ONU (1999) Observacion general N.13. Comité De Derechos Económicos, Sociales y Culturales 21º período de sesiones. Recuperado de http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/ONU_Observaci%C3%B3n_General_13_Derecho_Educaci%C3%B3n_es.pdf

- ONU. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. New York: ONU. Recuperado de http://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNcdn.pdf.
- Pabón, J. (2014). Estado social y democrático de derecho, representación política y reelección inmediata en Colombia: sus efectos en el comportamiento electoral. *Revista Justicia*, N° 25, 82-105.
- Pachano, S. (2009). Calidad de la democracia e institucionalización política en Bolivia, Ecuador y Perú. Recuperado de [http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/76499/3/DDPG_pachanoHolguinRS%20_Calidad Democracia Politicas.pdf](http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/76499/3/DDPG_pachanoHolguinRS%20_Calidad%20Democracia%20Politic.pdf)
- Payne y otros (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Recuperado de <http://emiliograglia.files.wordpress.com/2013/01/la-politica-importa-democracia-y-desarrollo-en-america-latina.pdf>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Centro de estudios constitucionales. Colección estudios políticos.
- Platón. (327a-1999). *La República*. Madrid: Alianza.
- Platón. (624a/1988). *Las Leyes*. Barcelona: Akal.
- PNUD (2013). *Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector de hidrocarburo*. Diagnóstico socioeconómico del Meta. Recuperado de [www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/Documentos Descargar PDF/1.1.2%20DIAGNOSTICO%20META.pdf](http://www.anh.gov.co/Seguridad-comunidades-y-medio-ambiente/SitioETH-ANH29102015/como-lo-hacemos/ETHtemporal/Documentos/Descargar%20PDF/1.1.2%20DIAGNOSTICO%20META.pdf).
- Presidencia de la República de Colombia (2013). *Estrategia de Cero a Siempre*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Procuraduría-ICBF-UNICEF (2006). *Municipios y Departamentos por la infancia y la adolescencia, orientaciones para la acción territorial*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.
- Procuraduría-UNICEF (2005). *La infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales. Una mirada a la planeación local en favor de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes colombianos*.

- Bogotá: Procuraduría General de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - UNICEF.
- Redondo, J. (2002). *Estructuras electorales, conflicto de revisión y representación política en las democracias avanzadas. Manifestaciones e influencias en la constitución de 1978*. [Tesis doctoral]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/der/ucm-t26336.pdf>
- Restrepo, W. (1999). Problemas de la representación política en Colombia. En *Cátedra internacional Estado, Ciudadanía y Representación Política*. Instituto Andrés Bello y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- Roberts, K. (1995). El neoliberalismo y la transformación del populismo en América Latina: el caso peruano. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802018>
- Roberts, K. (2002). Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era. *Studies in Comparative Development*, 4(36), 3-33.
- Rodríguez, A. (1996). Lo claroscuro de la representación. Una visión jurídico-politológica contemporánea. México: Editorial Porrúa.
- Rodríguez, C. (2014). Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia. *II Congreso Nacional de Estudios Electorales, organizado por la Escuela Electoral y de Gobernabilidad*. Lima, 27 al 29 de noviembre de 2014. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/50583/1/ponencia%20reformas%20pol%C3%ADticas%2C%20dise%C3%B1o%20institucional%20subnacional%20y%20representaci%C3%B3n%20partidista%20en%20Colombia.pdf>
- Rodríguez, C. R. (2014). Reformas políticas, diseño institucional sub-nacional y representación política partidista en Colombia. En *II Congreso nacional de estudios electorales: Representación y participación política nacional y subnacional* (págs. 1-26). Lima: Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
- Rousseau, J. J. (1995). *Emilio, o de la Educación*. Madrid: Alianza, El libro de Bolsillo.
- Salazar, R. (2004). Populismo y representación política en América Latina (1996-2002) Recuperado de http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/salazar_r.pdf.

- Santos, B. d. (1998). *Subjetividad ciudadanía y Emancipación*. En B. De Sousa Santos, De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la Posmodernidad (págs. 285–343). Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Sartori, G. (1998). *Conferencia dictada en el Congreso de los Diputados con motivo del vigésimo aniversario de la Constitución española de 1978, el 9 de diciembre de 1998*. Recuperado de <http://archipelagolibertad.org/upload/files/007%20Estado%20de%20derecho/7.4%20Democracia/0012%20Razon%20Practica%20N%BA%2091.pdf>
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Ediciones. Madrid. Morata.
- Stokes, S. (1998). *¿Son los partidos políticos el problema de la democracia en América Latina?* Política y Gobierno. Recuperado de: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/viewFile/509/416>
- Sturm, D. (1998). *Solidarity and Suffering. Toward a politics of Relationality*. Recuperado de <http://books.google.com.co>
- Sue, R. (2002). *Un sistema político rezagado respecto a la población civil*. Recuperado de <http://www.inisoc.org/66sue.htm>
- Taylor y Robinson. (1992). Formal versus Informal Incentive Structures and Legislator Behavior: Evidence from Costa Rica. *The Journal of Politics*, 54(4), 1055-1073.
- Torres, J. y Santander J. (2013). Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía. Espacio virtual de asesoría de la función pública EVA. Recuperado de: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/biblioteca-virtual/internacionales/introduccion-a-las-politicas-publicas-conceptos-y-herramientas-desde-la-relacion-entre-estado-y-ciudadania>
- Uprimny, R. (1998). *Legitimidad Clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación*. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/viewFile/19169/2011>.
- Urrea, J. (2004). *Partidos políticos en Latinoamérica: un ensayo crítico sobre su desempeño e incidencia en la democracia*. Recuperado de

- [http://www.academia.edu/449770/Partidos_ politicos_ en_ Latinoamerica_un_ensayo_critico_sobre_su_desempeno_e_incidencia_en_la_democracia](http://www.academia.edu/449770/Partidos_politicos_en_Latinoamerica_un_ensayo_critico_sobre_su_desempeno_e_incidencia_en_la_democracia).
- Vattimo, G. (1983). *Il pensiero debole*. Milán: Feltrinelli.
- Verge, T. (2005). *Partidos y representación política: Las dimensiones el cambio en los partidos políticos Españoles 1977-2004*. [Tesis Doctoral] España: Universidad de Salamanca.
- Verhellen, E. (2002). *La Convención sobre los Derechos del Niño*. Trasfondos, estrategias, motivos, temas principales. Garant.
- Weber, M. (1993). *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.
- Zapata, E. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Revista Estudios Políticos*, 49, 167–185.
- Zermatten, J. (2003). *El interés superior del niño. Del análisis literal al alcance filosófico*. Recuperado de [http://www. childsrighs. org/html/documents/wr/](http://www.childsrighs.org/html/documents/wr/)
- Zuluaga, B. (2004) La familia como escenario para la construcción de ciudadanía: una perspectiva desde la socialización en la niñez. *Revista latinoamericana en ciencias sociales, niñez y juventud*, 2(1). 82-94

Anexos

Anexo 1. Formato de entrevista a diputados del Departamento del Meta

Nombre del Diputado: _____

Período (s) en el (los) que participó
como Diputado. _____

Fecha de la entrevista: _____

Objetivo:

Revalidar la información obtenida a través de la revisión documental, mediante un diálogo fluido con algunos Diputados del departamento de Meta.

Guía de preguntas para orientar la entrevista

<ol style="list-style-type: none">1. De su labor como diputado le hace sentirse más orgulloso?2. De lo que ha hecho como diputado, qué considera ha contribuido a mejorar más las condiciones de vida de los niños y niñas del meta?3. Qué avances tiene el Departamento en cuanto a la infancia y cuál es la deuda que se tiene con los niños?4. Qué piensa sobre la inclusión de la infancia en los planes de desarrollo?5. Los planes de desarrollo, que ha conocido en su rol de diputado, formulan estrategias, programas y objetivos dirigidos a la infancia con fundamento en un diagnóstico?6. Los planes de inversión en infancia son consistentes con las metas trazadas en los planes de desarrollo?7. A qué responde la decisión de votar en bloque un proyecto de ordenanza?	<ol style="list-style-type: none">8. Las deliberaciones y decisiones que se dan en la Asamblea respecto a la infancia tienen como soporte la participación del niño? Cómo consulta los intereses y deseos de los niños?9.Cuál es la importancia de la Ordenanza “Niños, Niñas y Adolescentes Diputados por un día”?10. A qué responde la decisión de dejar en manos de la junta directiva de la corporación y de la secretaría de Gobierno la definición de los temas a desarrollar en la sesión de “Niños, Niñas y Adolescentes Diputados por un día”?11. Que impacto tienen las deliberaciones y decisiones que se toman en la sesión de “Niños, Niñas y Adolescentes Diputados por un día”?12. Por qué el departamento debe invertir en la infancia?
---	---

Anexo 2. Ordenanzas de la Asamblea departamental del Meta expedidas en el período 2006-2015 ³⁵ .

ORDENANZAS AÑO 2006

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 591 de 07 DE ENERO DE 2006	Por medio de la cual se conceden unas facultades protempore al Gobernador y se ajusta el presupuesto.
N. 592 de 07 DE ENERO DE 2006	Por medio de la cual se autoriza al ejecutivo departamental para contratar empréstitos internos hasta por la suma de \$25.000 millones de pesos para la vigencia fiscal del 2006
No. 593 de 07 DE ENERO DE 2006	Por la cual se establece el calendario oficial de festividades en los municipios del departamento del Meta
N. 594 de 29 DE ABRIL DE 2006	Por el cual se modifica el artículo segundo de la ordenanza No. 569 del 27 de enero de 2005 y se establecen incentivos para matricular vehículos automotores en el departamento del Meta.
N. 595 de 29 DE ABRIL DE 2006	Por medio de la cual se ajusta el presupuesto de la actual vigencia fiscal
N. 596 de 29 DE ABRIL DE 2006	Por la cual se define la composición del consejo territorial de planeación del departamento
N. 597 de 29 DE ABRIL DE 2006	Por medio de la cual se ejecuta el presupuesto general del departamento de la actual vigencia fiscal
N. 598 de 22 DE MAYO DE 2006	Por la cual se ordena adelantar un plan de ajuste fiscal y financiero a dos municipios del departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 599 de 22 DE MAYO DE 2006	Por la cual se otorgan unas facultades al gobernador del departamento del Meta para celebrar comodatos
N. 600 de 22 DE MAYO DE 2006	Por la cual se adicionan las ordenanzas 466 y 470 de 2001 (Estatuto de rentas departamental)
N. 601 de 04 DE JUNIO DE 2006	Por medio de la cual se ajusta el presupuesto de la actual vigencia fiscal
N. 602 de 30 DE JULIO DE 2006	Por medio de la cual se otorga una autorización al gobernador del departamento del Meta
N. 603 de 30 DE JULIO DE 2006	Por la cual se fija el incremento salarial de la planta de personal de la contraloría departamental del Meta para la vigencia 2006
N. 604 de 31 DE JULIO DE 2006	Por medio de la cual se modifica el artículo primero de la ordenanza 543 de 2004 y se dictan otras disposiciones
N. 605 de 31 DE SEPTIEMBRE 26 DE 2006	Por medio de la cual se adopta el Plan de desarrollo económico y social del departamento del Meta para el período 2006-2007 “La vía correcta para el Meta”.
N. 606 de 26 DE SEPTIEMBRE DE 2006	Por medio de la cual se otorgan facultades al señor gobernador del departamento para efectuar adiciones, reducciones y traslados presupuestales vigencia 2006
N. 607 de 24 DE DICIEMBRE DE 2006	Por medio de la cual se fija el presupuesto general del departamento correspondiente a la vigencia fiscal del 2007
N. 608 de 15 DE	Por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza No. 605

³⁵ Las Ordenanzas sombreadas son las sometidas al análisis de contenido.

NOVIEMBRE DE 2006	del 03 de octubre de 2006
N. 609 de 27 DE DICIEMBRE DE 2006	Por medio de la cual se adiciona la ordenanza No. 467 del 31 de julio de 2001
N. 610 de 23 DE DICIEMBRE DE 2006	Por medio de la cual se autoriza al ejecutivo departamental, para contratar empréstitos internos, hasta por la suma de \$18.000 millones de pesos para la vigencia fiscal del 2007
N. 611 de 23 DE DICIEMBRE DE 2006	Por medio de la cual se autoriza al ejecutivo departamental para incorporar al presupuesto de la vigencia fiscal 2007, las reservas de apropiación correspondiente a la vigencia 2006, de acuerdo a lo establecido en la ley 819 de 2003
N. 612 de 23 DE DICIEMBRE DE 2006	Por medio del cual se modifican los artículos 247, 248 y 249 del Estatuto de rentas tributarias del departamento (ordenanza 466 de 2001) y se dictan otras disposiciones

ORDENANZAS AÑO 2007

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 613 de 21 DE FEBREO DE 2007	Por medio de la cual se otorgan unas autorizaciones al gobernador del Meta (para realizar adiciones en diferentes sectores)
N. 614 de 30 DE ABRIL DE 2007	Por medio de la cual se modifica el artículo 1 de la ordenanza No. 613 del 21 de febrero de 2007
N. 615 de 15 DE MAYO DE 2007	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2007
N. 616 de 15 DE MAYO DE 2007	Por la cual se ordena adelantar un plan de ajuste fiscal y financiero a tres municipios del departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 617 de 15 DE MAYO DE 2007	Por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza 607 de 2006
No. 618 de 16 DE MAYO DE 2007	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Meta, para crear la gerencia IRACA
N. 619 de 19 DE JULIO DE 2007	Por la cual se fija el incremento salarial de la planta de personal de la contraloría departamental del Meta para la vigencia 2007
N. 620 de DE NOVIEMBRE DE 2006	Anulada
N. 621 de 15 DE NOVIEMBRE DE 2007	Por medio de la cual se fija el presupuesto general del departamento correspondiente a la vigencia fiscal del 2008

ORDENANZAS AÑO 2008

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 622 DE 09 DE ENERO DE 2008	Por medio de la cual se modifica el Reglamento Interno de la Asamblea departamental del Meta, Ordenanza 078 de 1992
N. 623 DE 06 DE FEBRERO DE 2008	Por medio de la cual se otorgan unas facultades al gobernador para modificar el presupuesto de la vigencia fiscal 2008
N. 624 DE 12 DE FEBRERO DE 2008	Por medio de la cual se otorgan facultades al gobernador del departamento del Meta para determinar la estructura de la administración departamental y se dictan otras disposiciones

N. 625 DE 27 DE FEBRERO DE 2008	Por medio de la cual se ajusta la planta de cargos de la contraloría departamental del Meta, se adecua su estructura organizacional y se dictan otras disposiciones
N. 626 DE 20 DE ABRIL DE 2008	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2008
N. 627 DE 20 DE ABRIL DE 2008	Por medio de la cual se fija el marco o los parámetros generales para fusionar, suprimir o disolver y liquidar entidades públicas de la administración central y descentralizadas del departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 628 DE 20 DE ABRIL DE 2008	Por la cual se autoriza al gobernador del departamento para contratar a través de compañías de financiamiento –leasing, la adquisición de vehículos para la vigencia 2008
N. 629 DE 22 DE ABRIL DE 2008	Por medio de la cual reglamenta la promoción de los productos del departamento del Meta y en especial los productos de la empresa comercial lotería del Meta, la Unidad de Licores del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 630 DE 23 DE ABRIL DE 2008	Por medio de la cual se regula el acceso de la población discapacitada a los programas arquitectónicos y de vivienda de interés social de la gobernación del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 631 DE 23 DE ABRIL DE 2008	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del departamento (para vender bienes muebles e inmuebles) y se dictan otras disposiciones
N. 632 DE DE 2008	Anulada
N.633 DE 30 DE MAYO 2008	Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del Departamento del Meta para el período 2008 – 2011, “UNIDOS Gana el Meta”
N. 634 DE 15 DE JULIO DE 2008	Por la cual se modifica parcialmente la ordenanza No. 466 del 31 de julio de 2001 –Estatuto de Rentas Tributarias del departamento del Meta
N. 635 DE 25 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se modifica el artículo primero de la ordenanza 631 de abril 23 de 2008 y se dictan otras disposiciones
N. 636 DE 25 DE JULIO DE 2008	Por la cual se efectúa una nivelación salarial y se fija el incremento salarial de la planta de personal de la contraloría departamental del Meta para la vigencia 2008
N. 637 DE 24 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se ordena adelantar un plan de ajuste fiscal y financiero a un municipio del departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
N. 638 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por la cual se aclara la ordenanza No. 626 de 2008
N. 639 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se ordena entonar la sexta estrofa del Himno Nacional de Colombia, en cada uno de los actos públicos y privados que en el territorio departamental se sucedan
N. 640 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se Crea el día de la llaneridad
N. 641 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador a comprometer vigencias futuras
N. 642 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por la cual se autoriza al ejecutivo departamental contratar empréstitos en la banca interna para la vigencia 2008
N. 643 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador a la venta de lementos al parque automotor y maquinaria pesada del departamentos del Meta
N. 644 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se otorgan autorizaciones al Gobernador para modificar el presupuesto de la vigencia 2008 y se dictan otras disposiciones
N. 645 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por la cual se autoriza al ejecutivo departamental contratar a través de

	compañías de financiamiento comercial- leasing
N. 646 DE 30 DE JULIO DE 2008	Por medio de la cual se otorgan unas facultades al Gobernador
N. 647 DE OCTUBRE 17 DE 2008	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador a comprometer vigencias futuras
N. 648 DE 31 DE OCTUBRE DE 2008	Por la cual se adiciona al Artículo 4 a la Ordenanza N° 633 de 2008
N. 649 DE 31 DE OCTUBRE DE 2008	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para la adopción del Plan Departamental para el manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento PDA en el Departamento del Meta.
N. 650 DE 31 DE OCTUBRE DE 2008	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la vigencia 2008.
N. 651 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se fija el Presupuesto General del Departamento correspondiente a la vigencia fiscal del 2009
N. 652 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2008	"Por la cual se crea en el Departamento del Meta, El Sistema Integral de Información Departamental - SIID -"
N. 653 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por la cual se modifica la Ordenanza 596 de 2006 en la composición del Consejo Territorial de Planeación del Departamento.
N. 654 DE DE 2008	Anulada
N. 655 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se modifican las Ordenanzas 631 y 635 de 2008.
N. 656 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se establece la política pública Departamental de Infancia y Adolescencia en el Meta
N. 657 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por la cual se institucionaliza la semana de la prevención y disminución de Morbimortalidad por cáncer de Cérvix y mama en la mujer y de próstata en el hombre.
N. 658 DE 27 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 593 de 2006.
N. 659 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por la cual se hacen unas modificaciones a la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta.
N. 660 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 609 de 2006.
N. 661 DE 28 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se crea el Consejo Regional de Desarrollo de Micro, Pequeña y mediana Empresa (Mi pymes) y se dictan otras disposiciones
N. 662 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla "Universidad de los Llanos" 32 años construyendo Orinoquía.
N. 663 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por la cual se establecen Derechos Económicos en la contraprestación a los servicios prestados a los usuarios y contribuyentes de la adicción.
N. 664 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se otorgan unas autorizaciones al Gobernador para modificar el Presupuesto de la vigencia 2008 y se dictan otras disposiciones
N. 665 DE 02 DE DICIEMBRE DE 2008	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras excepcionales
N. 666 DE 02 DE DICIEMBRE DE 2008	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras excepcionales y pignorar unos recursos con destino al plan Departamental para el manejo Empresarial de los servicios de Agua y Saneamiento Básico del Meta - PDA - y se dictan otras disposiciones.

ORDENANZAS AÑO 2009

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 667 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por la cual se modifican las Ordenanzas 516 de 2003, 079 de 1996 y 497 de 2002.
N. 668 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento para modificar el Presupuesto General del Departamento vigencia 2009.
N. 669 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por la cual se modifica el Artículo tercero de la Ordenanza 649 de 2008.
N. 670 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ordenanza N° 662 de 2008, mediante la cual se autorizó la emisión de la estampilla Universidad de los Llanos 32 años construyendo Orinoquía.
N. 671 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para contratar un empréstito.
N. 672 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para la asociación, enajenación y adquisición de las acciones de la Electrificadora del Meta E.S.P. EMSA, y se dictan otras disposiciones.
N. 673 DE 31 DE ENERO DE 2009	Por medio de la cual se otorga autorización al Gobernador del Departamento del Meta para reestructurar la administración Departamental.
N. 674 DE 23 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se dispone la obligatoriedad del desarrollo del Sistema de Gestión de la calidad en las Entidades de la administración central y descentralizada en el Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones.
N. 675 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración Departamental para la vigencia 2009.
N. 676 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por la cual se modifica el Artículo 352 de la Ordenanza 466 de 2001.
N. 677 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por la cual se declara patrimonio Genético, cultural y Económico del Departamento del Meta La Raza Criolla de Ganado Bovino SAN MARTINERO.
N. 678 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ordenanza N° 673 de Enero 31 de 2009.
N. 679 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual establecen los criterios para la programación en la estación sonora " La Voz de la Esperanza 106.3 FM STEREO" de la Gobernación del Meta y se dictan otras disposiciones.
N. 680 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se reglamenta la financiación de las festividades en los Municipios del Departamento del Meta.
N. 681 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se Institucionaliza el Día de las Comunidades Negras Afro descendientes y Raizales en el Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones.
N. 682 DE 29 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se conforma la Comisión Consultiva de las Comunidades Negras Afro descendientes y Raizales en el Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones.
N. 683 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al ejecutivo Departamental para modificar el destino de uno de los bienes adquiridos a través de Leasing comercial autorizado mediante Ordenanza N° 645 de 2008 de fecha Julio 30".
N. 684 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para contratar a través de compañías de financiamiento - Leasing, para la adquisición de vehículos.
N. 685 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se establece una exoneración".

N. 686 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para modificar el Presupuesto General del Departamento vigencia 2009.
N. 687 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por la cual se fija el incremento salarial de la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2009.
N. 688 DE 30 DE ABRIL DE 2009	Por la cual se crea un cargo en la planta de personal de Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2009.
N. 689 DE 31 DE JULIO DE 2009	Por medio de la cual se establece el otorgamiento de estímulos Económicos para Deportistas.
N. 690 DE DE 2009	Anulada
N. 691 DE 31 DE JULIO DE 2009	Por medio de la cual se otorgan unas autorizaciones al Gobernador del Departamento del Meta.
N. 692 DE 31 DE JULIO DE 2009	Por medio de la cual se otorgan unas autorizaciones al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir contratos de comodatos.
N. 693 DE 31 DE JULIO DE 2009	Mediante la cual se crea el Sistema Operativo del Sector AGRO - MINERO ENERGÉTICO del Meta.
N. 694 DE 31 DE JULIO DE 2009	Por medio de la cual se modifica el Estatuto de Rentas del Departamento.
N. 695 DE 31 DE JULIO DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
N. 696 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
N. 697 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 695 de 2009.
N. 698 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2009	Por la cual se autoriza al Ejecutivo Departamental para contratar una Operación de Crédito Público Leasing con compañías de Financiamiento Comercial.
N. 699 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para modificar el Presupuesto General del Departamento vigencia 2009.
N. 700 DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar unos bienes inmuebles.
N. 701 DE 05 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 695 de 2009.
N. 702 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual autorizar al Gobernador para modificar el Plan de Desarrollo del Meta "UNIDOS GANA EL META 2008 -2011"
N. 703 DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras excepcionales.
N. 704 DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se ordena el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropiaciones de Gastos para la vigencia fiscal del 1º de Enero al 31 de Diciembre de 2010.
N. 705 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para modificar el Plan de Desarrollo "UNIDOS GANA EL META 2008-2011".
N. 706 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por la cual se ordena conservar las Lenguas Indígenas de los PIAPOCOS y ACHAGUAS, resguardos ubicados en el Municipio de PUERTO LÓPEZ".
N. 707 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por la cual se crea el cobro de unas tarifas y se otorga una autorización.
N. 708 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se establece una exoneración.
N. 709 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se adopta la política Pública de Salud Sexual y Reproductiva en el Departamento del Meta.
N. 710 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se adopta la semana de la Biblia en el Departamento del Meta.

N. 711 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por la cual se crea el fondo de Bienestar Social e Institucional de la Contraloría Departamental del Meta.
N. 712 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta.
N. 713 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2009	Por la cual se institucionaliza la semana de la Cultura Ciudadana en el Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones.

ORDENANZAS AÑO 2010

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 714 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por medio de la cual se dictan acciones para la protección del Medio Ambiente dentro del marco de los eventos feriales y culturales del Departamento del Meta.
N. 715 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2010.
N. 716 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por medio de la cual se establece en la Asamblea Departamental el día de los niños, niñas y adolescentes "Diputados por un día".
N. 717 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por la cual se efectúan una nivelación salarial y se fija el incremento salarial de la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2010.
N. 718 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por medio del cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para adicionar y modificar el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropiaciones de gastos para la vigencia fiscal del 1 de Enero al 31 de Diciembre de 2010.
N. 719 DE 30 DE ABRIL DE 2010	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales.
N. 720 DE 01 DE MAYO DE 2010	Por medio de la cual se otorgan unas autorizaciones al Gobernador del Departamento del Meta.
N. 721 DE 13 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 719 de 2010.
N. 722 DE 14 DE JULIO DE 2010	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para contratar un empréstito.
N. 723 DE 27 DE JULIO DE 2010	Por medio del cual se autoriza al Gobernador del Meta para modificar el Presupuesto General del Departamento vigencia 2010.
N. 724 DE 29 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se modifica y adicionan parcialmente las Ordenanzas 662 de 2008 y 670 de 2009.
N. 725 DE 29 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se crea una condecoración y se dictan otras disposiciones.
N. 726 DE 30 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se adopta la Política Pública Inter generacional de Juventudes del Meta " Meta: "VIVIR AL DERECHO 2010 -2019" y se dictan otras disposiciones generales para su implementación.
N. 727 DE 29 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se establece Izar la bandera del Departamento.
N. 728 DE 29 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual concede unas exenciones de impuesto Departamentales a convenios y contratos que celebre el Departamento en materia de Cooperación Internacional y Ciencia, Tecnología e innovación.
N. 729 DE 29 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se expiden unas disposiciones relacionadas con las obras públicas en el Departamento del Meta.
N. 730 DE 30 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se le da nombre a unos puentes elevados y se dictan otras disposiciones.

N. 731 DE 30 DE JULIO DE 2010	Por medio de la cual se crea el "FESTIVAL NACIONAL DE TEATRO EN EL DEPARTAMENTO DEL META".
N. 732 DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar unos bienes inmuebles.
N. 733 DE 10 DE SEPTIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ordenanza 470 de 2001.
N. 734 DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias.
N. 735 DE 14 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias.
N. 736 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias.
N. 737 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por la cual se crean siete empleos de carácter temporal en la Contraloría Departamental del Meta"
N. 738 DE 29 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por la cual se crean unos cargos y se hace una modificación en la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta.
N. 739 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se concede una autorización al Gobernador para modificar el Presupuesto General del Departamento de la vigencia 2011.
N. 740 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para modificar el Presupuesto General del Departamento vigencia 2010.
N. 741 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por la cual se modifica transitoriamente "El Estatuto de Rentas del Departamento" y se dictan otras disposiciones.
N. 742 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se modifican los Artículos 5º, 11º y se deroga el Artículo 6º de la Ordenanza nº 726 de 2010.
N. 743 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se concede un beneficio tributario a los deudores morosos del Impuesto sobre vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.
N. 744 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se concede un beneficio tributario a los deudores morosos del Impuesto sobre vehículos automotores y se dictan otras disposiciones.
N. 745 DE 30 DE NOVIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir contratos de comodatos.
N. 746 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador para modificar la estructura de la Secretaria de Educación del Departamento del Meta.
N. 747 DE 10 DE DICIEMBRE DE 2010	Por medio de la cual se modifica parcialmente el Artículo 2º de la Ordenanza 735 de Noviembre 14 de 2010 correspondiente al Presupuesto General del Departamento vigencia 2011.
N. 748 DE DE 2010	Anulada
N. 749 DE DE 2010	Anulada
N. 750 DE DE 2010	Anulada

ORDENANZAS AÑO 2011

Nº De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 751 DE 29 DE MARZO DE 2011	Por medio de la cual se concede una autorización al Gobernador para modificar el Presupuesto general del Departamento de la vigencia 2011.
N. 752 DE 04 DE ABRIL DE 2011	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para contratar un empréstito.
N. 753 DE 06 DE ABRIL DE 2011	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para que se efectúen la venta de las acciones que posee el Departamento

	del Meta en la empresa energía de Cundinamarca.
N. 754 DE 28 DE ABRIL DE 2011	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir contratos de comodatos de bienes inmuebles.
N. 755 DE 28 DE ABRIL DE 2011	Por medio de la cual se establece la política Departamental de empleo en las empresas que explotan el sector Agro minero energético del Meta y se dictan otras disposiciones.
N. 756 DE 17 DE JUNIO DE 2011	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para adicionar el Presupuesto General del Departamento 2011.
N. 757 DE 23 DE JUNIO DE 2011	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir un contrato comodato.
N. 758 DE 30 DE JUNIO DE 2011	Por la cual se fija incremento salarial de la planta de personal de la Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2011.
N. 759 DE 30 DE JUNIO DE 2011	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2011".
N. 760 DE 26 DE JULIO DE 2011	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir un contrato de comodato.
N. 761 DE 27 DE JULIO DE 2011	Por medio de la cual se adiciona a las Ordenanzas Departamentales 466 de 2011 y 724 d 2010.
N. 762 DE 29 DE JULIO DE 2011	Por medio de la cual se Promueven, Fomentan y difunden las Habilidades, Talentos y las manifestaciones Artísticas y Culturales de la población con algún tipo de Limitación Física, o Psíquica Sensorial". En el programa que se denominara "TODOS SOMOS CAPACES".
N. 763 DE 29 DE JULIO DE 2011	Por medio de la cual se define un nuevo plazo para que se efectúen la venta de las acciones que posee el Departamento del Meta en la empresa de energía de Cundinamarca.
N. 764 DE 29 DE JULIO DE 2011	Por medio de la cual se modifica parcialmente la ordenanza número 755 del 2011, "Por medio de la cual se establece la Política Departamental de empleo en las empresas que explotan el sector Agro minero energético del Meta".
N. 765 DE DE 2011	Anulada
N. 766 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2011	Por medio de la cual se faculta al gobernador del Departamento del Meta para modificar las obras financiadas con el empréstito aprobado mediante ordenanza 752 del 04 de abril del 2011.
N. 767 DE 14 DE SEPTIEMBRE DE 2011	Por medio de la cual se modifica el artículo 241 de la ordenanza 466 de 2001.
N. 768 DE 10 DE NOVIEMBRE DE 2011	Por medio de la cual se aprueba el Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la vigencia fiscal del 1º de Enero al 31 de Diciembre del 2012.
N. 769 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2011	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para suscribir un contrato de comodato.

ORDENANZAS AÑO 2012

Nº De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
N. 770 DE DE 2012	Anulada
N. 771 DE DE 2012	Anulada
N. 772 DE DE 2012	Por medio de la cual facultó al Gobernador del Meta, para determinar la nueva estructura administrativa del Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones.

N. 773 DE DE 2012	Anulada
N. 774 DE 16 DE MARZO DE 2012	Por la cual se modifica la Ordenanza N° 653 de 2008, en la composición del consejo Territorial de planeación del Departamento.
N. 775 DE 07 DE MAYO DE 2012	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del 2012.
N. 776 DE 23 DE MAYO DE 2012	Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento del Meta para el periodo 2012-2015, "juntos construyendo sueños y realidades".
No. 777 de 25 DE JULIO DEL 2012	Por medio de la cual se determina la escala de remuneración correspondiente a los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2012
No. 778 de 25 DE JULIO DEL 2012	Por la cual se determina la escala salarial correspondiente a los distintos empleos de la Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2012
No. 779 de 25 DE JULIO DEL 2012	Por la cual se establecen los lineamientos de la Política Pública para el envejecimiento y las personas adultas mayores en el Departamento del Meta, según la ley 1251 de 2008 y se dictan otras disposiciones.
No. 780 de 31 DE JUNIO DE 2012 (OBJETADA)	Por la cual se reglamentan estímulos para deportistas metenses y se dictan otras disposiciones
No. 781 de 3 DE AGOSTO DEL 2012	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar unas acciones
No. 782 de 3 DE AGOSTO DEL 2012	Por medio del cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del 2012
No. 783 de 3 DE AGOSTO DEL 2012	Por medio de la cual se modifica la Ordenanza 539 de 2004
No. 784 de 10 DE SEPTIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del 2012
No. 785 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se fija el Presupuesto de Rentas y Gastos para la vigencia fiscal del 1° de Enero al 31 de diciembre del 2013
No. 786 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se adopta la Política de Equidad de Género para las Mujeres del Meta 2012 – 2023, y se dictan disposiciones generales para su implementación.
No. 787 de 01 DE FEBRERO DEL 2013	Por la cual se crea, conforma la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 788 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar a título gratuito unos bienes inmuebles
No. 789 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del Departamento del Meta a conformar FEDEAMAZORINOQUIA Y CONFADICOL
No. 790 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la Vigencia Fiscal 2012
No. 791 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se otorga una Autorización al Gobernador Departamental del Meta (para suscribir y/o celebrar contratos y convenios generales, de comodato o enajenación de bienes de la gobernación).
No. 792 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se prorroga una Autorización al Gobernador del Meta otorgada mediante ordenanza 781 del 31 de julio de 2012
No. 793 de 30 NOVIEMBRE DE 2012	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Meta para contratar una operación de leasing financiero en compañías de financiamiento comercial (\$340.000.000.000)
No. 794 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias y excepcionales

No. 795 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se exoneran del pago de las estampillas departamentales, en los contratos para la prestación del servicio educativo
No. 796 de 03 DE DICIEMBRE DEL 2012	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del 2012

ORDENANZAS AÑO 2013

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
No. 797 de 13 DE MARZO DEL 2013	Por la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para crear una Entidad Promotora de salud y/o Contributivo –EPS, de carácter territorial y/o el mecanismo de administración del régimen subsidiado y/o contributivo de salud que la normatividad señale como sociedad entre el departamento y otras entidades territoriales, con participación de otras entidades públicas sin ánimo de lucro y se dictan otras disposiciones
No. 798 de 13 DE MARZO DEL 2013	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para crear, transformar, suprimir y liquidar Industriales y Comerciales, Empresas de economía Mixta, los Establecimientos Públicos, la Unidad de Licores del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 799 de 18 DE MARZO DEL 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2013
No. 800 de 20 DE MARZO DEL 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2013
No. 801 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Meta(enajenar mediante proceso público el 100% de las acciones que el departamento tiene en las terminales de Armenia y Cali)
No. 802 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta, para enajenar a título gratuito unos bienes inmuebles al Municipio de Acacias
No. 803 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se crea la orden a la democracia llanera Betty Camacho de Rangel en el Departamento del Meta
No. 804 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se modifica el artículo 2° de la ordenanza 793 de 2012
No. 805 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias
No. 806 de 03 DE MAYO DEL 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2013
No. 807 de 31 MAYO DE 2013	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias (\$56.971.143.047.20)
No. 808 de 04 DE JULIO DEL 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2013
No. 809 de 04 DE JULIO DEL 2013	Por medio de la cual se otorga y reglamenta una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones
No. 810 de 04 DE JULIO DEL 2013	Por la cual se determina la escala salarial correspondiente a los distintos empleos de la Contraloría Departamental del Meta para la vigencia 2013
No. 811 de 04 DE JULIO DEL 2013	Por la cual se crean unos empleos de carácter temporal en la Contraloría Departamental del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 812 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se establece la escala de remuneración de los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia 2013
No. 813 de 31 DE JULIO DEL 2013	Por medio de la cual se establece el Reglamento Interno de la Asamblea

	Departamental del Meta
No. 814 de 31 JULIO DE 2013 (OBJETADA)	Por medio de la cual se reglamenta la publicidad en los escenarios del departamento
No. 815 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio del cual se establecen estímulos para deportistas Metenses y se dictan otras disposiciones
No. 816 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar a título gratuito un bien inmueble al Municipio de Acacías
No. 817 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se efectúan unos traslados al Presupuesto de la Vigencia Fiscal 2013
No. 818 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento del Meta para gestionar y suscribir un empréstito
No. 819 de 15 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se incorporan los recursos del Sistema General de Participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico de los municipios descertificados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), en el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del 2013
No. 820 de 31 DE JULIO DEL 2013	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Departamento del Meta, para comprometer vigencias futuras ordinarias (\$901.127.885)
No. 821 de 06 DE AGOSTO DEL 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos y se efectúan traslados para la Vigencia Fiscal 2013
No. 822 de 14 DE NOVIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se aprueba el presupuesto de rentas, recursos de capital y apropiaciones de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014 (\$526.241.043.825.00)
No. 823 de 14 DE NOVIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Meta, para comprometer vigencias futuras excepcionales. (38.392.308.729)
No. 824 de NOVIEMBRE 14 DE 2013	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al presupuesto der rentas, recursos de capital y apropiaciones de gastos y se efectúan traslados presupuestales para la vigencia 2013 (\$51.266.360.959.67)
No. 825 de noviembre 30 de 2013 (OBJETADA)	por la cual se crea el Consejo Departamental de Archivo de Meta
No. 826 de 19 DE DICIEMBRE DEL 2013	Por medio de la cual se institucionaliza el día de la memoria y solidaridad con las víctimas del conflicto armado en el departamento del Meta
No. 827 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se reglamenta la orden a la democracia llanera, categoría oro, se dictan otras disposiciones protocolaria, se fijan lineamientos, directrices y condiciones para su otorgamiento.
No. 828 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se modifica la ordenanza 820 de 2013 y se autoriza al gobernador del Departamento del meta para comprometer vigencias futuras ordinarias .
No. 829 de 19 DE DICIEMBRE DEL 2013	Por medio de la cual se concede una autorización al Gobernador del Meta (para que realice las gestiones administrativas y financieras necesarias, para garantizar el pago de la obligación crediticia autorizada mediante Ordenanza 793 de 2012, que será respaldada con ingresos corrientes y/o Sistema General de Regalías – SGR).
No. 830 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se autoriza al gobernador para comprometer vigencias futuras ordinarias
No. 831 de 13 DE DICIEMBRE DE 2013	Por medio de la cual se prorroga una autorización al gobernador del Meta, otorgada mediante ordenanza 801 de 2013.
No. 832 de 19 DE DICIEMBRE DEL 2013	Por medio de la cual se modifica el Presupuesto General del Departamento para la Vigencia Fiscal del 2013

No.833 de 13 DE DICIEMBRE DEL 2013 (OBJETADA)	por la cual se institucionalizan el concurso departamental de cuento Gotas de Tinta y el concurso departamental de artes visuales Trazos de Vida
---	--

ORDENANZAS AÑO 2014

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
No. 834 de 11 DE ABRIL DE 2014 (OBJETADA)	Por la cual se adicionan 140.000 millones de pesos para diferentes sectores: saneamiento, agropecuario, agua potable
No. 835 de 11 DE ABRIL DEL 2014	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2014
No. 836 de ABRIL 22 DE 2014	Por la cual se institucionaliza el día de los soldados caídos en acción en el departamento del Meta y se crea la cátedra pedagógica institucional para tal fin
No. 837 de 25 DE ABRIL DE 2014	Por la cual se institucionaliza y fomenta la jornada pedagógica, cultural y deportiva de los docentes del departamento del Meta
No. 838 de 30 DE ABRIL DE 2014	Por medio de la cual se incorpora los recursos del sistema general de participaciones para agua potable y saneamiento básico de los municipios descertificados por la superintendencia del servicio general del departamento para la vigencia fiscal del 2014 (40.023.230.115.77)
No. 839 de 30 DE ABRIL DE 2014	Por medio de la cual se promueven acciones en pro de la movilidad sostenible para el departamento del Meta
No. 840 de 30 DE ABRIL DE 2014	Por la cual se adopta la Política Pública Indígena del Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 841 de 16 DE MAYO DEL 2014	Por medio de la cual se reconoce la distinción RESERVISTA DE HONOR y se le establecen estímulos dentro del Departamento
No. 842 de 16 DE MAYO DEL 2014	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta
No. 843 de 16 DE MAYO DEL 2014	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Meta
No. 844 de 16 DE MAYO DEL 2014	Por medio de la cual se otorga y reglamenta una "Autorización" al Gobernador del Departamento del Meta para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones
No. 845 de 16 DE MAYO DEL 2014	Por la cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE-REGION CENTRAL) entre el Departamento del Meta, Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Tolima y se dictan otras disposiciones
No. 846 de 19 DE JUNIO DEL 2014	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2014
No. 847 de 15 DE JULIO DE 2014	Por la cual se determina la escala salarial correspondiente a los distintos empleos de la contraloría departamental del Meta para la vigencia 2014
No. 848 de 30 JULIO DE 2014	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del meta para crear, transformar, suprimir y liquidar empresas industriales y comerciales, empresas de economía mixta, los establecimientos públicos, la unidad de licores del meta y se dictan otras disposiciones.
No. 849 de 1 AGOSTO DE 2014	Por medio de la cual se prorroga una autorización al gobernador del Meta otorgada mediante ordenanzas 801 y 831 de 2013
No. 850 de 1 AGOSTO DE 2014	Por medio de la cual se crea, conforma y organiza el fondo de gestión del riesgo de desastres del departamento del Meta
No. 851 de 1 AGOSTO DE 2014	Por medio de la cual se organiza el territorio del departamento del Meta en

	subregiones de planificación y gestión
No. 852 de 1 AGOSTO DE 2014	Por medio de la cual se institucionaliza el día del servidor público en el departamento del Meta
No. 853 de 1 AGOSTO DE 2014	Por medio de la cual se faculta al gobernador para implementar acciones que conduzcan a proteger, promover y difundir el patrimonio inmaterial folclórico y cultural de los llanos colombianos y se institucionaliza el día departamental del llanero y la llaneridad
No. 854 de 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014	Por medio de la cual se establece la escala de remuneración de los distintos empleos de la administración departamental para la vigencia del año 2014
No. 855 de 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014	Por la cual se crea el consejo y el fondo departamental de ciencia, tecnología e innovación del departamento-CODECTIC Meta y se deroga la ordenanza 550 de 2004
No. 856 de 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al presupuesto de rentas, recursos de capital y apropiaciones de gastos y se efectúan traslados presupuestales para la vigencia fiscal de 2014
No. 857 de 29 DE SEPTIEMBRE DE 2014	Por medio de la cual se autoriza al gobernador del Meta para comprometer vigencias futuras ordinarias excepcionales
No. 858 de 11 DE NOVIEMBRE DEL 2014	Por medio de la cual se otorga y reglamenta una "Autorización" al Gobernador del Departamento del Meta para celebrar contratos y se dictan otras disposiciones
No. 859 de 11 DE NOVIEMBRE DEL 2014 (OBJETADA)	Por medio de la cual se fija el presupuesto de ingresos y gastos del Departamento para la vigencia fiscal 2015
No. 860 de 25 DE NOVIEMBRE DEL 2014 (OBJETADA)	Por medio de la cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla para el bienestar del adulto mayor en el departamento de Meta
No. 861 de 25 DE NOVIEMBRE DEL 2014 (OBJETADA)	Por la cual se crea el Programa Departamental de Cine en Meta.
No. 862 DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2014 (OBJETADA)	Por medio de la cual se reforma el nombre del actual Torneo Internacional del Joropo y se institucionaliza el Torneo internacional del joropo Miguel Ángel Martín.
No. 863 de 11 DE DICIEMBRE DEL 2014	Por medio de la cual se prorroga la autorización al Gobernador del Meta otorgada mediante ordenanza 849 de 2014
No. 864 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2014 (OBJETADA)	Por la cual se crea el Comité Departamental para la Protección, Conservación, Recuperación y Manejo de los Recursos Naturales Renovables y No Renovables del Medio Ambiente en el departamento de Meta
No. 865 de 11 DE DICIEMBRE DEL 2014	Por medio de la cual se crea la Política Pública de trabajo digno y decente para el Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 866 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2014 (OBJETADA)	Por medio de la cual se expide el nuevo Código de Policía, Convivencia Ciudadana e Integración Social de Meta
No. 867 de 11 DE DICIEMBRE DEL 2014	Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la estrategia pública de financiación y democratización del crédito en el Departamento del Meta, a través del Fondo de Emprendimiento del Meta "FEDEMETA"
No. 868 de 30 DE NOVIEMBRE DE 2014	Por medio de la cual se establece la política de turismo del departamento del Meta
No. 869 de 11 DE DICIEMBRE DEL 2014	Por medio de la cual se realiza una conmemoración a la memoria histórica de las víctimas del Meta, entre ellos los desaparecidos de la Asamblea Departamental

ORDENANZAS AÑO 2015

N° De Ordenanza y fecha de expedición	Objeto
No. 870 de 04 DE MARZO DEL 2015	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta para enajenar a título gratuito unos bienes inmuebles
No. 871 de 04 DE MARZO DEL 2015	Por medio de la cual se prorroga la autorización otorgada al Gobernador del Meta mediante las Ordenanzas 849 y 863 de 2014
No. 872 de 04 DE MARZO DEL 2015	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos para la Vigencia Fiscal 2015
No. 873 de 04 DE MARZO DEL 2015	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobernador del Departamento del Meta, para enajenar un bien fiscal inmueble
No. 874 de 06 DE ABRIL DEL 2015	Por medio de la cual se prorroga la autorización otorgada al Gobernador del Meta mediante ordenanza número 858 de 2014
No. 875 de 21 DE MAYO DEL 2015	Por medio de la cual se otorga una autorización al Gobierno del Meta
No. 876 de 21 DE MAYO DEL 2015	Por medio de la cual se crea el fondo Departamental de bomberos del Departamento del Meta y se dictan otras disposiciones
No. 877 de 21 DE MAYO DEL 2015	Por medio de la cual se adicionan unos recursos al Presupuesto de Rentas, Recursos de Capital y Apropriaciones de Gastos y se efectúan unos traslados Presupuestales.