

Derechos del niño: Del discurso a la política local, análisis del caso Bogotá (Tesis doctoral)

Autor: Ernesto Durán Strauch, profesor Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia. Correo electrónico: ejdurans@unal.edu.co

Director de Tesis: André Noël-Roth

Se realizó de un estudio de caso de tipo cualitativo sobre la política pública de infancia y adolescencia de la ciudad de Bogotá, la investigación se hizo desde la pregunta sobre cómo se han interpretado e incorporado los derechos de niños, niñas y adolescentes en el diseño e implementación de la política, contrastando los hallazgos con lo que se plantea en la literatura como perspectiva de derechos. Se partió de considerar los derechos humanos como pronunciamientos éticos con contenido político y jurídico y por tanto ordenadores de la acción del Estado, que se sustentan en una idea universal de justicia y están basados en tres pilares filosóficos: igualdad, libertad y dignidad. Las categorías de análisis trabajadas fueron: universalización, igualdad-no discriminación, integralidad-protección integral, participación de niños, niñas y adolescentes, interés superior del niño y corresponsabilidad.

Se asumió en el análisis de la política un enfoque interpretativista, el cual pone el énfasis en el análisis de los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos de las políticas. Se hizo una lectura tanto del texto como del intertexto del discurso prescriptivo presente en los documentos de la política y del discurso descriptivo de los actores de la misma.

Los hallazgos principales fueron:

En el desarrollo de la Política se entrecruzan concepciones y valores de un heterogéneo grupo de actores con diversidad de orígenes y trayectorias vitales, con distintas miradas sobre lo que son los derechos y diferentes concepciones sobre la infancia y la adolescencia. Por su parte, en los documentos de la Política contrastan dos miradas: la infancia y adolescencia ideal, la que debería ser, y la infancia y adolescencia real, la de las vulneraciones de derechos.

Hay un aparente consenso en torno al discurso institucional formal de derechos, pero en su implementación predomina una lógica instrumental para la cual el tema central son los servicios y no las personas. El desarrollo de la Política está centrado en acciones puntuales correspondientes a programas sectoriales compensatorios dirigidos a la población de menores ingresos y a las familias denominadas de 'alto riesgo'. Desde el nivel coordinador se concibe la Política como generadora per se de una transformación política y social, en cambio desde el nivel local donde se ejecutan las acciones, se concibe la Política como una herramienta para corregir carencias y compensar desigualdades sociales.

Se ubicaron las siguientes tensiones en el desarrollo de la Política: discurso-hacer, ciudadanos-beneficiarios, garantía de derechos-provisión de servicios. El discurso de derechos coexiste con un discurso de control social, las perspectivas de situación irregular y de protección integral no son casillas opuestas y excluyentes, sino extremos de un continuum en el cual se ubican las diferentes posiciones frente al tema.

La Política se plantea universal, pero en su ejecución llega solo a los segmentos más pobres y dentro de estos con un énfasis en la primera infancia en algunos derechos y en algunas vulneraciones, para lo cual se utilizan estrategias de focalización. Se encontraron dos miradas de la focalización: una que tiende a verla como un fin y como un sentido de la política social y otra que la entiende como una herramienta que permite identificar grupos e individuos en situación crítica con el fin de emprender hacia ellos acciones compensatorias.

Si bien hay un aparente consenso discursivo sobre igualdad y no discriminación,

la sola distinción entre quienes pueden o no pagar un servicio, o quienes pueden o no ser beneficiarios de un programa o un subsidio, genera desigualdades y discriminaciones en el acceso a los servicios, que se suman a las existentes en la sociedad.

Existe una tensión constante entre perspectivas, intereses, recursos y dinámicas sectoriales y el discurso de integralidad y de protección integral de la Política, hay además problemas de articulación entre las instituciones del orden nacional, distrital y local. En lo local, si bien se da una interesante articulación de servicios en torno a la respuesta a necesidades de las comunidades, lo integral se tiende a convertir en un discurso incorporado acríticamente.

La Política asume desde su formulación la ciudadanía de niñas, niños y adolescentes y en su desarrollo se han hecho esfuerzos para promover su participación, sin embargo, su voz que llega a los espacios decisorios por intermediación de “expertos”, ha sido poco tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones. Un importante obstáculo para avanzar en la garantía del derecho a la participación es la concepción que tienen los adultos sobre la infancia, persiste una limitación cultural para verlos como sujetos activos y participantes.

El interés superior del niño no está incorporado en el discurso de la Política, en la práctica su aplicación se ve limitada por intereses y lógicas institucionales o sectoriales y por intereses políticos y económicos, así como por limitaciones presupuestales, de cobertura institucional y de disponibilidad de recurso humano. La corresponsabilidad Estado-familia-sociedad es reiterativa en los textos de la Política, sin embargo, en el hacer de la misma se tiende a responsabilizar a las familias, dejando la responsabilidad del Estado como subsidiaria y no estableciendo un papel claro de la sociedad.

Se evidenció en este estudio que la incorporación de una perspectiva de derechos en las políticas públicas de infancia y adolescencia está atrapada entre el discurso de los derechos como retórica, el discurso de los derechos como

un problema técnico-instrumental y el discurso de los derechos como una herramienta de transformación social.