



# PARTICIPACIÓN Y EJERCICIO DE DERECHOS

Autoría: Dimas Santibáñez, Josefina Délano y Maite Reyes



# PRESENTACIÓN

---

Desde el año 2013 el Observatorio Niñez y Adolescencia ha llevado a cabo esfuerzos por levantar información referente a la situación de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) en Chile. El Primer Informe “Violencia Contra niños, niñas y adolescentes” del año 2013 indagó sobre las distintas formas de violencia hacia los y las NNA a nivel regional y nacional. El Segundo Informe “Infancia Cuenta en Chile 2014” dio a conocer el estado de los derechos de la niñez y adolescencia en Chile a partir de dominios o ámbitos específicos.

El enfoque del Observatorio apunta al seguimiento del ejercicio de derechos, no sólo a las condiciones o infraestructura sobre la base de necesidades. También pone énfasis en que todos los derechos son para todos los niños, niñas y adolescentes, es decir, en la integralidad y la garantía universal de los mismos, teniendo como marco la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), de la que se desprende que estos son indivisibles e interdependientes, por lo que es necesaria la satisfacción conjunta de estos derechos para la efectividad de su ejercicio.

Es en esta línea que los Cuadernos Temáticos buscan exponer la situación sobre un ámbito específico del ejercicio de los derechos de los NNA, contextualizando y profundizando en la información relacionada con un dominio en particular. La propuesta de los Cuadernos Temáticos no se limita a evaluar el estado de estos derechos en Chile, sino que busca ampliar la perspectiva más allá de los datos estadísticos, planteando problemáticas específicas que vulneren o dificulten su ejercicio y proponer desafíos reflexivos tanto para el debate como para la intervención.

Este Cuaderno aborda el principio de la participación y su expresión en el ejercicio de los derechos que están formulados en los Arts. 12, 13, 14 y 15 de la CDN, con el propósito de identificar los avances, cambios y tensiones que este ámbito de derechos estructura respecto del reconocimiento que han alcanzado los niños, niñas y adolescentes como sujeto pleno de derechos en nuestro país, y relevar con ello los desafíos que conlleva la garantía de su ejercicio bajo el actual marco institucional de nuestro país.



# EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

---

## *Introducción*

La participación y protagonismo social de niños y niñas constituye uno de los principales desafíos que el país debe abordar con el objeto de avanzar en la construcción de una sociedad respetuosa y promotora de los derechos humanos. En el presente, la participación de niños y niñas es un tema marginal y se encuentra fuera de la agenda de transformaciones que ha apoyado la ciudadanía.

La escasa relevancia que tienen la participación y el protagonismo infantil en la sociedad es expresión del débil reconocimiento social e institucional que persiste respecto de la calidad de sujetos de derechos de niños y niñas. En la actualidad las instancias y mecanismos de participación son escasos y débiles, y contemplan acotados espacios institucionales de carácter consultivo. El país no habrá consolidado un cambio cultural en la orientación de lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, mientras no disponga de mecanismos institucionales efectivos, flexibles y capaces de integrar las modalidades participativas de cada generación, para que niños y niñas puedan ejercer plenamente su ciudadanía.

La participación social constituye un derecho fundamental, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que se hace efectivo en la medida que las personas tienen la posibilidad de involucrarse e incidir en las decisiones que las comprometen, directa e indirectamente (Ruiz y Carli, 2009). En este marco de referencia, comprendemos que la participación de ciudadanos y colectivos en los procesos sociales y políticos, contribuye en la construcción de una sociedad que fomenta la emancipación e igualdad de todos y todas frente a los derechos que les asisten. Las democracias contemporáneas requieren generar más y mejores espacios de deliberación e incidencia ciudadana, con el objeto de promover procesos de construcción social amplios, inclusivos y legítimos (Arditi, 2007; PNUD, 2014). Como destaca el Segundo Informe Infancia Cuenta en Chile 2014 del Observatorio Niñez y Adolescencia, la democracia es también buena para los niños y las niñas.

El punto de vista que formula el Observatorio Niñez y Adolescencia es consistente con la doctrina de la Convención de los Derechos del Niño, y el debate público y académico que la ha acompañado, en el sentido de comprender que niños y niñas son sujetos de derecho con voluntad y voz propia, por lo que deben ser concebidos como ciudadanos plenos de la sociedad y la comunidad política. El cambio cultural que promueve la doctrina de la CDN implica romper con aquel paradigma que con-

cibe a niños y niñas como objetos subordinados al poder de la sociedad, el Estado, los adultos y sus familias. Niños y niñas no son solo receptores, portadores y reproductores de cultura, sino que agentes de transformación que cuentan con una posición social que debe ser reconocida e integrada en el debate público (Gaitán, 2006; Quecha, 2011).

La construcción de una sociedad organizada en torno al reconocimiento, respeto, protección y promoción de los derechos de todas y todos, supone también la capacidad de transformar las concepciones, instituciones y prácticas que modelan nuestras relaciones con niños y niñas. El desafío es posibilitar que niños y niñas sean actores protagónicos de la sociedad y la cultura, no solo mediante la generación de instancias de participación institucional, sino también mediante el reconocimiento y validación de sus propias modalidades de organización y representación.

Como destaca el Informe Infancia Cuenta en Chile 2014, un 60,1% de los niños y niñas entre 15 y 17 años, cree en la democracia, y cerca de un 70% realizaría acciones para cambiar una ley que les parezca injusta, mientras que un 81% preferiría realizar alguna acción de manera colectiva. Las movilizaciones estudiantiles que el país ha conocido desde el año 2006 hasta el presente son testimonio de estas disposiciones políticas. Frente a ello, la discusión política y académica de las últimas décadas ha insistido en un diagnóstico reiterado relativo a la progresiva desafección política de las generaciones jóvenes. Después de más de 20 años de análisis sobre el comportamiento político-electoral de las generaciones jóvenes, y de diversos cambios en la institucionalidad político-electoral del país, resulta evidente que no solo se trata de un sostenido proceso de transformación de la cultura política de la sociedad chilena (Santibáñez, 1999; 2008), sino también es expresión de las limitaciones y desgaste de los diseños institucionales que los procesos de transición a la democracia privilegiaron (PNUD, 2004; 2014; Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006).

Desde la perspectiva del trabajo que ha iniciado el Observatorio Niñez y Adolescencia, asumir los compromisos éticos y socio-políticos que establece la CDN constituye, también, una oportunidad para ampliar los márgenes de nuestra convivencia cívica y democrática. La inclusión activa y participativa de niños, niñas y jóvenes supone un compromiso con el mejoramiento de la calidad de la democracia, sus instituciones y, en particular, con la capacidad de reconocer y legitimar las diversas formas de participación, deliberación e incidencia que la ciudadanía infantil produce con el objeto de intervenir en las decisiones y cambios que los afectan (Nomura y Solari, 2005). Efectivamente,

considerar sería y sustantivamente la participación social de niños y niñas, implica abordar la ruptura epistemológica y conceptual que instala el debate relativo a la ciudadanía infantil.

El Cuaderno Temático sobre Participación de Niños y Niñas, propone una reflexión sobre los desafíos que la sociedad chilena y la institucionalidad pública debe abordar con el objeto de avanzar en la perspectiva de las orientaciones éticas y políticas que establece la CDN, y colaborar en la construcción de una sociedad capaz de reconocer e incluir el protagonismo de niños y niñas en sus procesos de transformación. Para ello, el Cuaderno asume un compromiso normativo con la doctrina de la CDN, intentando especificar la posición y el papel de la participación en este instrumento y la reflexión complementaria que se ha desarrollado respecto del estatuto de la ciudadanía infantil y los desafíos político-estratégicos de la participación y protagonismo de niños y niñas. Como se ha indicado, la Convención expresa una nueva cultura de infancia, y se ha convertido en un referente axiológico, epistemológico y antropológico que nos interpela a repensar el orden de la sociedad (Alfageme, et. al., 2003; Cussiánovich, 2003; 2006), lo que no significa que no puedan ser problematizada sus limitaciones.

Todo proceso político está sometido a la tensión entre una dimensión normativa e ideal y la experiencia concreta de las prácticas ciudadanas reales, entre una ciudadanía imaginada y otra real, entre el reconocimiento universal de los derechos y el ejercicio limitado de los mismos, así como a la falta de garantías institucionales para ejercerlos (López, 1997: 27). Desde esta perspectiva, el Cuaderno se aproxima a la información actualmente disponible que permite contar con una imagen relativa al tipo de participación que niños y niñas pueden hacer efectivo en las actuales condiciones sociales e institucionales del país. El nivel de datos que hay para estos efectos es una expresión contundente de la escasa relevancia que la democracia de nuestro país le otorga al derecho a participar protagónicamente a niños y niñas. Pese a los avances que es posible registrar en la segunda sección de este documento, lo cierto es que no contamos con datos sistemáticos relativos a las opiniones y convicciones que niños y niñas estructuran respecto del cumplimiento que el país ha alcanzado en materia de derechos de participación. Las experiencias de producción de datos son recientes, y aún no constituyen una práctica institucional sostenida que permita un análisis sustantivo en este ámbito. Frente a ello, nos ha parecido relevante destacar algunos de los principales esfuerzos institucionales que se promueven en el presente, porque este tipo de iniciativas es necesario comprenderlas como noticias de un pro-

## LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LOS ASPECTOS CONCEPTUALES BÁSICOS DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

---

ceso de cambio en gestación. A la institucionalidad pública le corresponde avanzar con mayor decisión en transformaciones que contribuyan a configurar y consolidar una cultura política comprometida con la democracia y los derechos humanos.

El concepto de participación, sus significados, las experiencias que moviliza, sus modalidades y alcances, son territorios sociales siempre en disputa y transformación en democracia. A pesar de ello, la participación política, social y ciudadana se conciben como componentes claves de los procesos de profundización y mejoramiento de la calidad de la democracia en los países de la región (PNUD, 2014). Efectivamente, el actual debate latinoamericano, así como los acontecimientos sociales y políticos que lo acompañan, advierten sobre el desgaste que experimenta la democracia convencional fundada en la formalidad de la institucionalidad y los procesos electorales. Las actuales formas y formalidades democráticas se observan como factores estructurales que inhiben el desarrollo de procesos democráticos participativos, deliberativos, e inclusivos. En este marco, el debate político, social y académico ha permitido resignificar los horizontes de la democracia, perfilando un proyecto socio-político fundado, entre otros elementos, en la ampliación y generalización del ejercicio de derechos y la participación política de los ciudadanos (Dagnino, Olvera & Panfichi, 2006). Asistimos a una revalorización del derecho a la participación social y ciudadana.

Tales formulaciones son susceptibles de reconocer, también, a propósito de la actoría social de niños y niñas. La participación es un derecho de niños, niñas y adolescentes sentencia el Blog del Proyecto Participar por los Derechos de los Niños y las Niñas de la Provincia de Misiones, Argentina<sup>1</sup>, y en una serie de publicaciones de organizaciones internacionales defensoras y promotoras de los derechos de niños y niñas (UNICEF, 2006; Save the Children, 2008). Sin embargo, cabe destacar que la CDN no hace referencia específica al derecho a la participación<sup>2</sup>. Esta

1 <https://participarmisiones.wordpress.com/participar-es-un-derecho/> 08 de junio de 2015.

2 Como destaca Cussiánovich, "...somos de quienes consideran que el lenguaje jurídico de la Convención es por demás indirecto, revelando los grandes desniveles conceptuales que en ella tienen cabida. Nada menos que en relación a "participación", es una palabra que no aparece como tal. Aunque es cierto que autores respetados en la materia nos dirán que hasta en 17 artículos se sostiene el derecho a la participación del niño. Puede ser, pero lo que es tan igualmente cierto, es que se trata de un trabajo de inferencia, de deducción, de lectura. A nosotros nos habría gustado que un texto de tanta transcendencia para la vida de los niños, hubiera asegurado un lenguaje directo" (Alfageme, et. al., 2003: 13).

aparente omisión, exige abordar algunas precisiones conceptuales que posibiliten relevar y sostener sin ambigüedades el derecho a participación protagónica de niños y niñas como condición sustantiva del ejercicio de su ciudadanía.

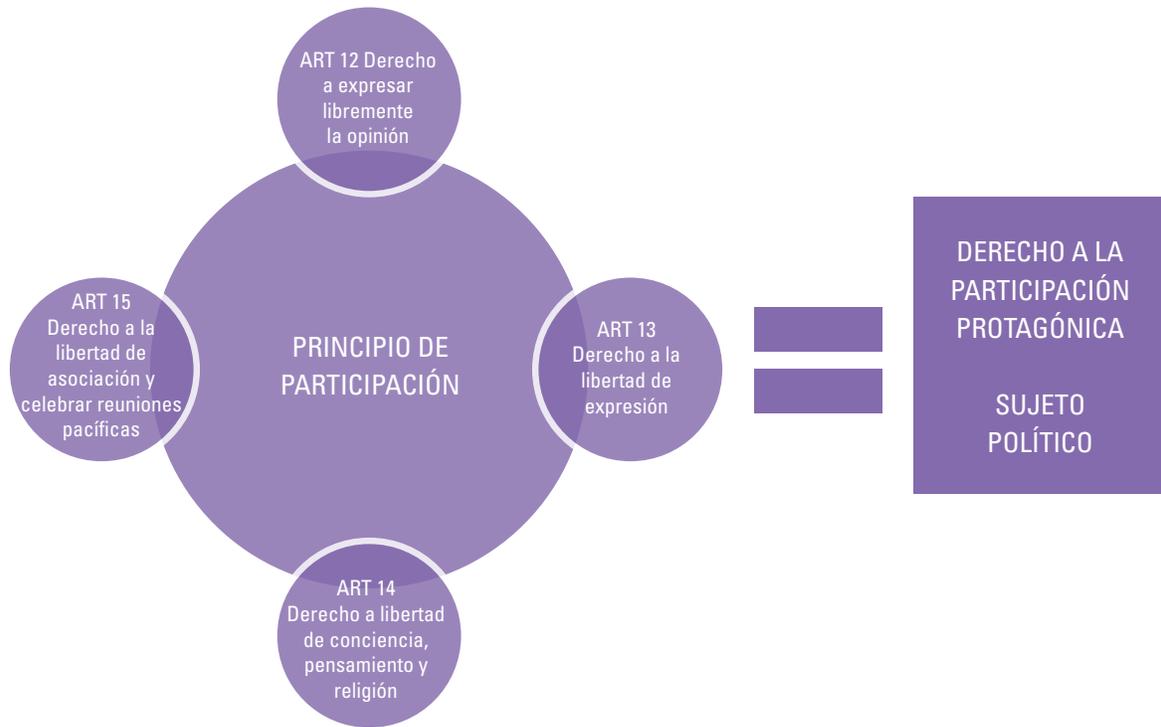
En el marco de la doctrina de la CDN, la participación es conceptualizada inicialmente como un **principio** que deriva del ejercicio de la soberanía de la ciudadanía y está vinculado al principio de la sociedad democrática (Larraín, 2008). Efectivamente, la participación debe ser comprendida, inicialmente, como un **principio general de carácter transversal** sobre el que se funda la calidad de sujeto activo de derechos de niños y niñas, al mismo tiempo que **articula, integra y operacionaliza el ejercicio de un complejo interdependiente de derechos**. Desde este ángulo de análisis es posible sostener que la propiedad específica del derecho a la participación de niños y niñas es su configuración compleja: solo se hace efectivo en la medida que otros derechos se ejercen plenamente, los que a su vez solo se pueden ejercer si la participación es efectiva y sustantivamente protagonizada. Posibilitar y resguardar el derecho a participar es garantizar **los derechos políticos que les asisten a niños y niñas**, y con ello asegurar la protección y ejercicio de todos los demás derechos (Alfageme, et. al., 2003)<sup>3</sup>.

No se puede perder de vista, entonces, que la participación es una condición para garantizar el ejercicio de otros derechos (UNICEF-PNUD, s/a), y es una expresión del ejercicio efectivo de estos derechos, y por ello una práctica y un proceso (Cusiánovich, 2003). Esta doble condición es la que **convierte el derecho de participación en un principio operativo y una condición para que niños y niñas se constituyan en sujetos políticos**. Desde nuestra perspectiva, el principio de la participación opera sobre la base de una lógica de doble articulación, estructurando una configuración interdependiente de derechos.

---

3 Como destaca Baratta “es el ejercicio de los derechos políticos y de participación lo que condiciona y garantiza todos los demás derechos. Sin tener voz y acceso en el proceso de información, de comunicación, de decisión, en todas las esferas de la vida de la sociedad civil y del Estado, los sujetos y los grupos no podrían ejercer, en concreto, la necesaria influencia sobre las condiciones de las cuales el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales” (Alfageme, et. al., 2003: 34).

Figura 1. La doble articulación del derecho a participación



Fuente: Elaboración propia.

Antes de analizar el modo en que el principio de la participación articula operativamente esta estructura interdependiente de derechos, cabe destacar su relación con dos principios generales y sustantivos de la doctrina de la CDN.

1. **Interés superior del niño.** No solo se trata de aquella consideración que enfatiza el carácter interdependiente de los derechos y principios generales de la Convención. También recuerda que estos principios generales se deben tener en cuenta para determinar el interés superior del niño. Desde este punto de vista, la participación, ejercida por ejemplo a través del respeto de la opinión del niño, no solo es exigible desde un punto de vista ético, sino que se convierte en un recurso protector tanto del sujeto individual como colectivo.
2. **Autonomía progresiva.** El carácter operativo del principio de participación supone comprender que este se hace efectivo de maneras distintas según el nivel de desarrollo y madurez del niño o niña, y de acuerdo al ámbito o espacio social en el que se desenvuelve el sujeto individual o colectivo. Esto obliga a distinguir y precisar los ámbitos y las condiciones que se deben garantizar para que en cada uno de ellos se haga efectivo el principio de la participación, y

en consecuencia provea una experiencia social promotora de la ciudadanía infantil y los derechos humanos.

### *La articulación de los derechos*

Como fue señalado, el principio de participación articula una compleja interdependencia de derechos de niños y niñas. A continuación subrayamos, el tipo de articulación que apreciamos entre cada uno de los derechos que integra esta estructura, y el principio de participación que hace posible su exigibilidad (UNICEF, 2004).

El **Artículo 12** de la CDN establece que los Estados Partes garantizarán que niños y niñas que estén en condiciones de formarse un juicio propio, tengan el **derecho a expresar libremente su opinión** en todos los asuntos que les afecten (UNICEF, 2004). Estrechamente vinculado al principio de la autonomía progresiva, este derecho se debe concebir en una doble articulación con el principio de participación. La elaboración de un juicio propio se hace efectivo en la medida que niños y niñas son incluidos y participan de diversas instancias de información, diálogo y deliberación, conforme su edad y madurez. Restricciones en este plano limitan las posibilidades de una experiencia social diversa que favorezca la formación de un juicio propio y autónomo, independiente del tutelaje de adultos e instituciones sociales (Alfageme, et. al., 2003). Ello no es posible si la sociedad no ha madurado un concepto complejo de ciudadanía basado en la confianza que todo niño y niña es capaz de elaborar diversos puntos de vista para construir un juicio personal y colectivo sobre los asuntos que los y las comprometen, pero también respecto de los asuntos colectivos. En esta línea cabe recordar que el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC, por si sigla en inglés), interpela a que los principios y derechos que quedan contenidos en este ámbito no deben estar supeditados a los intereses de los adultos, por lo que recomienda garantizar que el interés superior del niño y el respeto de sus opiniones sean exigidos especialmente respecto de sus derechos a participar en la familia, la escuela y en otras instituciones de la sociedad.

En este sentido, el derecho a expresar libremente la opinión, y el derecho a ser consultada su opinión en aquellos temas que afecten directamente la vida de niños y niñas, deben ser comprendidos de una manera amplia, tanto en la dimensión individual de cada niño o niñas, como en la dimensión colectiva, pues de lo contrario interpretamos de manera restringida el espíritu de la Convención (Liebel, 2013). En su dimensión política,

y como práctica que contribuye al mejoramiento de la calidad de la democracia, la experiencia de formar opinión y expresarla, supone siempre la capacidad de escuchar al otro, integrar argumentos, disentir, al mismo tiempo que hacer pública la opinión. Ninguna de estos procesos garantizan la plena aceptación de los planteamientos propios o de los otros, pero suponen el reconocimiento y valoración del otro como legítimo otro (Alfageme, et. al., 2003).

Cabe sostener, entonces, que el ejercicio y exigibilidad del derecho a expresar libre y autónomamente la opinión es una medida del nivel de reconocimiento que la sociedad ha hecho efectivo respecto de la calidad de sujeto de derechos de niños y niñas, de su condición de ciudadano y sujeto político, y de los espacios de participación y protagonismo en que ello se expresa plenamente.

El **Artículo 13** establece **el derecho a la libertad de expresión**, la que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de la forma que ellos elijan, siempre y cuando no atenten los derechos de las demás personas ni a la moral pública. También, en relación con este Artículo, apreciamos que el principio de participación hace efectiva una doble articulación, si se comprende que este derecho remite a un plano estructural de la sociedad. Efectivamente, no se trata únicamente del derecho individual de libertad de expresión que le asiste a cada niño o niña, sino que del derecho que le asiste al sujeto niño(a) y al proceso de constituirse en un sujeto colectivo, de carácter socio-político, con capacidad de incidir en el debate social y público. En este sentido, observamos que el derecho a participar en procesos de elaboración, difusión, recepción y circulación de información, ideas, y opiniones como parte del ejercicio de la libertad de expresión, es consustancial al proceso político de constituirse en un actor del debate y la incidencia pública.

Al respecto cabe destacar que el CRC ha insistido, en función del resguardo del principio del interés superior del niño, en la necesidad que los Estado Partes busquen o creen procedimientos, espacios y mecanismos que posibiliten la interacción o diálogo de niños y niñas con el mundo adulto para facilitar la inclusión de sus opiniones en la formulación de políticas públicas desde el nivel local hasta el nacional (UNICEF, 2004). Asimismo, en diversas ocasiones el CRC ha insistido en la importancia de desarrollar estrategias tendientes a evaluar las repercusiones de las políticas adoptadas sobre niños y niñas, con el objeto de integrar estos resultados en el mejoramiento de las políticas.

Estas exigencias suponen compromisos sostenidos en el tiempo, pues no solo se trata de institucionalizar estrategias y espa-

cios que dispongan oportunidades de expresión de las opiniones de niños y niñas. El desafío es promover y fortalecer una cultura de deliberación pública en la que niños y niñas sean reconocidos como sujetos de derechos e interlocutores legítimos de sus puntos de vista. Fortalecer una cultura de deliberación política es, al mismo tiempo, un compromiso con el fortalecimiento de la calidad de la democracia. Una democracia participativa e inclusiva provee condiciones sociales e institucionales para que los actores sociales y políticos elaboren puntos de vistas, informen y difundan sus planteamientos, intercambien argumentos en espacios de diálogo, deliberación y negociación, y en consecuencia, modifiquen eventualmente sus pretensiones con el objeto de alcanzar acuerdos sociales y políticos que favorezcan la implementación de cambios sociales. Todo ello es consistente con una democracia fundada en el respeto de los derechos humanos de todas y todos, y hace posible que niños y niñas se constituyan en actores comprometidos y responsables de promover una cultura basada en los derechos humanos.

El **Artículo 14** sanciona el respeto que los Estados Partes deben otorgar a la **libertad de pensamiento, conciencia y religión** de niños y niñas, a la vez que garantiza el derecho a la libertad de profesar la propia religión o creencias mientras no atente la seguridad, el orden, la moral o la salud pública y los derechos y libertades fundamentales de los demás. Como lo ha indicado el CRC, este Artículo evidencia la escasa atención que se le ha prestado a la aplicación de los derechos civiles y libertades de niños y niñas. Este artículo integra un conjunto básico de libertades humanas, y su ejercicio pleno es una medida del cumplimiento efectivo de los derechos previamente establecidos. Su ejercicio pleno supone generar todas las condiciones sociales, políticas e institucionales para eliminar todo tipo de restricciones y garantizar con ello la progresiva determinación de las convicciones que en materias políticas, sociales y religiosas quiera adherir un niño o niña.

Al respecto cabe destacar que la CRC, a propósito de los esfuerzos que los Estados Partes deben realizar para difundir e informar sobre los derechos del niño, insiste en señalar que estos procesos son más eficaces cuando se realizan en el marco de procesos de cambio social, interacción y diálogo, que cuando se pretende adoctrinar. Esta indicación hace referencia explícita al adoctrinamiento como una práctica que vulnera el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, incluso cuando se trata de promover el paradigma de los derechos humanos y los derechos del niño. El derecho establecido en el Artículo 14, se garantiza en la medida que se limitan todas aquellas prácticas

de adoctrinamiento religioso, político o ideológico que vulneren la capacidad de todo niño o niña a elaborar un juicio propio sobre las convicciones que en materias políticas, sociales o religiosas quiera adherir.

Esto establece un alto estándar ético, político y cultural al Estado, la familia, los adultos y al conjunto de instituciones sociales que interactúan con niños y niñas, pues implica asegurar condiciones sociales e institucionales, y modelar prácticas culturales que garanticen que niños y niñas cuenten con una experiencia social y formativa amplia, incluyente, informada, dialogante y deliberativa que les permita elaborar juicios y convicciones propias de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez. Desde el punto de vista del principio de la participación esto implica que se debe concebir en términos amplios y transversales.

El **Artículo 15** consagra **la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas**. Los Estados Parte no pueden imponer restricciones para el ejercicio de estos derechos distintas a las que establece la ley y que sean propias de una sociedad democrática. Su efectividad debe ser comprendida como una expresión objetiva de la capacidad de una sociedad para crear las condiciones que favorezcan la conformación de una ciudadanía activa, protagónica, incidente, al mismo tiempo que capaz de participar de procesos de diálogo, deliberación y negociación social y pública.

El CRC ha insistido en la necesidad que los Estados Partes tomen medidas para ampliar el derecho de participación de niños y niñas, considerando que esta participación comprende no solo atender a las iniciativas y dinámicas de los propios niños, sino también proveer mecanismos institucionales permanentes. En este ámbito, es necesario destacar los esfuerzos del CRC por promover que las escuelas y demás organismos que prestan servicios a la infancia establezcan mecanismos permanentes de consulta de los niños respecto de todas las decisiones relativas al funcionamiento de este tipo de instituciones.

Es importante no perder de vista, sin embargo, que las formulaciones elaboradas por el CRC se orientan en la perspectiva de ampliar las posibilidades de incidencia de la actoría social de niños y niñas en la sociedad. En línea con lo ya formulado, parte de los esfuerzos que se deben desarrollar se orienta en la perspectiva de fortalecer una cultura de deliberación pública en la que niños y niñas sean reconocidos como sujetos de derechos e interlocutores legítimos de los procesos de toma de decisiones, como condición necesaria para hacer efectiva la ciudadanía infantil. Una democracia participativa e inclusiva requiere de actores sociales y políticos comprometidos con el mejoramiento de

la calidad de la democracia y los derechos humanos, y en consecuencia responsables de las decisiones y acciones que adoptan. No se puede omitir que este es un resultado de un proceso que integra un horizonte de larga duración y unas prácticas sostenidas en el tiempo y abiertas al aprendizaje.

El carácter interdependiente, indivisible y solidario de los derechos determina que la posibilidad de hacer efectiva la participación de niños y niñas, ser escuchados, e incidir en las decisiones que puedan hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, depende en una medida considerable de la efectividad que alcanza el derecho de asociación de niños y niñas en la sociedad. La disposición de espacios e instancias de organización de carácter institucional y formal, así como el reconocimiento de las diversas formas de asociación que privilegian y hacen efectivos NNA, constituyen recursos que fortalecen la democracia y mejoran el grado de representatividad que puedan alcanzar las iniciativas implementadas para el mejoramiento de las condiciones de vida de niños y niñas. Esto queda debidamente expresado por los niños, niñas y adolescentes que participaron en el Encuentro “Participación de niños, niñas y adolescentes en América Latina” el año 2004:

“La participación es un derecho que se logra a través de un proceso de construcción y lucha individual y colectiva con responsabilidad y organización, para garantizar que la opinión y expresión de los niños, adolescentes y adultos (sin distinción de raza, religión, capacidades físicas, sexo, opinión política ni de ningún tipo) incidan en forma propositiva en la toma de decisiones en todos los ámbitos. Este proceso de construcción debe fundamentarse en relaciones horizontales, con respeto, solidaridad, excelencia, dejando de lado las formas decorativas, enunciativas y de manipulación.” (Cuenca 2004 en INN, 2010: 30).

Como establece la Observación General N°5 (CRC, 2003), los Estados partes deben adoptar todas las medidas necesarias para aplicar la CDN, permitiendo junto con ello el involucramiento y participación de la sociedad en su conjunto, y la de niños y niñas de modo particular. El reconocimiento y aplicación de los derechos civiles y políticos de niños y niñas consagrados en la CDN, constituyen la plataforma mínima que los Estados Partes deben garantizar con el objeto de asegurar un lugar de NNA en la sociedad. En tal sentido, el fomento de la participación

## CIUDADANÍA INFANTIL: TENSIONES CONCEP- TUALES, POLÍTICAS Y CULTURALES

---

infantil y juvenil es, en primer lugar, el compromiso que la sociedad hace efectivo para reconocer el carácter de sujetos de derechos y su calidad de ciudadanos. Por cierto, estas orientaciones y exigencias afectan y tensionan las nociones clásicas de la ciudadanía, y las prácticas culturales, las estrategias políticas y las metodologías institucionales para hacer efectivo el derecho de participación y el protagonismo infantil. En función de ello, analizamos brevemente algunas consideraciones conceptuales relativas a la ciudadanía infantil y los requerimientos procesuales y metodológicos de la participación de niños y niñas.

Cabe recordar que la noción de ciudadanía está íntimamente ligada a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con una comunidad particular (Kymlicka y Norman, 1997: 5). Esta doble relación confirma que la distinción, en su configuración moderna, juega con dos valores simultáneos: posesión de derechos/ especificación de deberes respecto de una comunidad. Sin embargo, lo que se pierde de vista cuando se acepta esta distinción como la diferencia directriz que conceptualiza la noción de ciudadanía, es que en ella opera también una distinción estructural previa relativa al problema de la inclusión/exclusión de los sujetos en los proceso de decisión colectiva.

Una conceptualización estrictamente jurídica, y funcional a la democracia representativa, tenderá a reducir este debate a una cuestión relativa al límite de edad para establecer el reconocimiento legal de la ciudadanía política. Frente a esto es necesario establecer un punto de partida consistente con la doctrina de los derechos humanos. Esto significa establecer que el reconocimiento de la calidad de sujeto de derechos implica la pertenencia de los individuos a una colectividad, más allá y antes que tenga plena conciencia de ello. El reconocimiento de la calidad de sujeto de derechos del niño es una proclamación de su condición de ciudadano, pues corresponde a una declaración política, social y jurídica de ciudadanía. Se está asumiendo el goce de este derecho para cada niño y para los niños como conjunto social (Cussiánovich, 2003).

Al respecto cabe señalar que el énfasis otorgado, desde 1949 con la obra de T.S. Marshall, a los derechos sociales, económicos y culturales, es otro esfuerzo por enfrentar el desafío de la igualdad, ya que "... los derechos civiles y los políticos, conquistados durante los siglos XVIII y XIX, no había eliminado la contradicción entre el principio de igualdad y el de desigualdad, sino

que la mantenían...”<sup>4</sup> (Zolo, D. 1997: 118- 119). En consecuencia, reconocer la ciudadanía infantil es alterar el patrón de desigualdades, negaciones y exclusiones sociales y culturales características de nuestras sociedades.

Por cierto, asumir las orientaciones del paradigma del protagonismo infantil, no impide reconocer los condicionamientos culturales, políticos y jurídicos que delimitan el estatus de la ciudadanía infantil. En la práctica, ello supone aceptar que el ejercicio de esta ciudadanía está sometido a diversos tipos de circunscripciones y reglas. Pero observar una ciudadanía diferenciada, no implica aceptar la nomenclatura que sitúa al niño o niña en una calidad de pre-ciudadano (Alfageme, et. al., 2003; Cussiánovich, 2003), aun cuando ello se formule con el objeto de tensionar el debate en torno a la ciudadanía, y con el propósito de reducir los riesgos de la tentación política de manipular las opciones valóricas de los niños (García & Micco, 1997).

No es necesario desarrollar en extenso las debilidades de una conceptualización de estas características. Basta con indicar que, al mismo tiempo que reproduce las concepciones clásicas de la niñez (subordinación, dependencia, preparación, desarrollo evolutivo, psicológico y moral, gestación de la ciudadanía, entre otros), puede reforzar prácticas excluyentes y discriminatorias, mediante la negación de espacios de deliberación o invalidación de formas de actoría social infantil (Cussiánovich, 2006). La justificación conceptual que otorga la calidad de pre-ciudadanos a niños y niñas solo está en condiciones de poner entre paréntesis o suspender transitoriamente las negaciones de las que son objetos niños y niñas: negación jurídica y social por la condición de ser niño; negación jurídico-normativa basada en la concepción de ciudadanía activa (con potestad para elegir y ser elegido); negación jurídico-económica, por la “insignificancia de su contribución económica; negación cultural, por la condición de vulnerabilidad de la niñez (Alfageme, et. al., 2003).

Es necesario no perder de vista que la noción de pre-ciudadanía encorseta la calidad de sujeto de derechos de niños y niñas, y su argumentación efectúa una operación que sitúa al sujeto infantil en el margen de la vida social y política, lo excluye de los procedimientos y debates democráticos, y lo aprecia como recurso futuro de una democracia fundada en valores. Este tipo de procedimiento conceptual evidencia las limitaciones del pensamiento jurídico-normativo del ideal democrático, pues no logra concebir el ejercicio de la ciudadanía fuera del juego político y

---

<sup>4</sup> Se puede afirmar que, “...si bien la ciudadanía social no puede terminar con las desigualdades, puede alterar el patrón de desigualdad social”. Zolo, D, 1997: 119).

protagonizada por ciudadanos maduros, virtuosos cívicamente, y verdaderamente responsables<sup>5</sup>.

La ciudadanía debe ser pensada desde una perspectiva culturalmente amplia, y siempre problemática. La ciudadanía no puede ser concebida únicamente como aquella que participa activamente en la configuración de la dirección futura de su sociedad a través del debate y la elaboración de decisiones públicas. Es decir, un ciudadano demasiado cerebral (Miller, 1997: 74). La ciudadanía, y por ello la ciudadanía infantil, está configurada desde el momento en que se reconoce al sujeto como un sujeto de derechos, y ello no está condicionado por ningún tipo de competencias o capacidades (Liebel, 2013).

Desde este punto de vista, el ejercicio de los derechos, y en particular los vinculados al derecho de participación, debe concebirse como experiencia social<sup>6</sup> actual, pues el niño y la niña están siempre inscritos en relaciones sociales temporalmente situadas. Y porque es parte de ellas, puede pensar sobre ellas, problematizar, decidir y modificar. Allí el fundamento de su actoría social. No es ella la que debe ser cuestionada, sino que su ejercicio efectivo es la que tensiona y problematiza la profundidad y calidad de la convivencia democrática. Y lo hace porque el pensamiento, la institucionalidad y la práctica democrática no ha sido capaz de concebir espacios, estrategias y procedimientos que posibiliten el ejercicio efectivo del derecho a participación de niños y niñas. En síntesis, el concepto de pre-ciudadanía no es sino la estrategia más simple y floja para evitar abordar los desafíos éticos, políticos, estratégicos y metodológicos de la participación infantil en en nuestra convivencia democrática.

---

5 Las principales vertientes que expresan esta posición insisten, por una parte, en “el valor intrínseco que tiene la actividad política para los propios participantes” - republicanismo cívico -; en la “responsabilidad personal y compromiso mutuo” como elementos centrales de una “ciudadanía verdaderamente responsable” - teóricos de la sociedad civil o comunitaristas -; y, finalmente, en la prescripción de un conjunto de cualidades personales para alcanzar la estatura de un ciudadano virtuoso - teóricos de la virtud liberal- (Kymlicka y Norman, 1997: 17- 23).

6 Las principales vertientes que expresan esta posición insisten, por una parte, en “el valor intrínseco que tiene la actividad política para los propios participantes” - republicanismo cívico -; en la “responsabilidad personal y compromiso mutuo” como elementos centrales de una “ciudadanía verdaderamente responsable” - teóricos de la sociedad civil o comunitaristas -; y, finalmente, en la prescripción de un conjunto de cualidades personales para alcanzar la estatura de un ciudadano virtuoso - teóricos de la virtud liberal- (Kymlicka y Norman, 1997: 17- 23).

## *Desafíos estratégicos y metodológicos de la participación infantil*

Efectivamente, como hemos adelantado en el apartado anterior, la participación y protagonismo social de niños y niñas constituye un desafío complejo para el pensamiento democrático dominante. No solo porque implica provocar la ruptura epistemológica que permita concebir y posibilitar la ciudadanía infantil (Cussiánovich, 2006), también porque obliga a promover un pensamiento y una práctica democrática innovadora y transformadora, que entre otros aspectos modifique las estructuras de poder que condiciona la posición y actoría de niños y niñas en la sociedad. Junto con ello, y en virtud del principio de autonomía progresiva, efectivamente el ejercicio del derecho a la participación se transforma en la medida que las formas y estrategias de participación e incidencia que niños y niñas ponen en juego cambian y se hacen más complejas. Por cierto, este es un resultado del protagonismo infantil, una de cuyas expresiones es modificar las estructuras y contenidos de la cultura política que heredan.

Desde un punto de vista conceptual, la cultura política puede ser comprendida como aquel sistema de creencias básicas referidas a las relaciones entre el poder y los ciudadanos, es decir cómo piensan y sienten las personas respecto de sus relaciones con el poder político, cómo perciben su papel en la política y cómo construyen y evalúan los procesos políticos (Benedicto, 1995: 249 y ss.). En tal sentido, el tipo de configuración que adquiere la cultura política de una generación depende, en gran medida, de los efectos de la actuación de la institucionalidad política y sus actores a lo largo de un período de tiempo, y del nivel de legitimidad que alcanzan los procesos de transformación que se hacen efectivos como resultados de las decisiones políticas (Santibáñez, 1999; 2008). En consecuencia, el pensamiento democrático debe comprender que la ciudadanía infantil es la actoría política que está en la mejor condición para problematizar y renovar la cultura política de una sociedad.

En el marco de este tipo de convicciones el paradigma del protagonismo infantil ha desarrollado diversos criterios político-estratégicos para determinar el nivel de participación que alcanzan niños y niñas, y en consecuencia promover cambios sociales e institucionales que posibiliten un ejercicio efectivo del derecho de participación. En términos generales este tipo de criterios están orientados a entregar indicadores para evaluar la calidad y alcances de la participación infantil, y determinar con ello los tipos de participación que es necesario promover.

En Chile, se ha utilizado la distinción entre participación sustantiva y participación consultiva para orientar los objetivos y efectividad práctica que pueden alcanzar las políticas o instrumentos de promoción de la participación (SENAME, 2010). La **participación consultiva** se la ha comprendido como aquella que promueve y rescata la opinión de los niños, niñas y adolescentes frente a distintos temas, mientras que **la participación sustantiva** busca establecer un encuentro entre las capacidades de participación de los sujetos (NNA) y las alternativas de participación que ofrece el Estado. En Chile las iniciativas en este sentido han tenido un enfoque comunitario, que ha privilegiado la articulación entre las lógicas institucionales y las comunitarias (representadas por los jóvenes), promoviendo actividades orientadas a transformar los entornos naturales de los jóvenes desde su acción participativa (Contreras y Quilodrán, 2012: 70-71).

Por otro lado es conocida la aportación de Roger Hart (1992), y su tipología de la escalera de la participación. El aporte de esta formulación es que tipifica la participación infantil en 8 niveles, constituyéndose en un recurso observacional para evaluar y valorar el tipo de actuación que el mundo adulto desarrolla en sus relaciones sociales y políticas con niños y niñas. Cabe destacar que uno de los principales tópicos de reflexión que desarrolla Hart, está vinculado a los riesgos de manipulación que el mundo adulto puede ejercer en su esfuerzo por promover el protagonismo infantil. El tokenism es, efectivamente, una forma extremadamente común de envolver a los niños en experiencias sociales y comunicacionales efectistas en las que su voz se convierte en un recurso de político por parte del mundo adulto (Alfageme, et. al., 2003).

“Tokenism is used here to describe those instances in which children are apparently given a voice, but in fact have little or no choice about the subject or the style of communicating it, and little or no opportunity to formulate their own opinions. Such contradictions seem to be particularly common in the western world because of progressive ideas about child-rearing which are often recognized, but not truly understood. There are many more instances of tokenism than there are genuine forms of children’s participation in projects. Commonly, as far as the adults are concerned, the projects are in the best interests of children, but they are manipulative nevertheless” (Hart, 1992: 9).

A partir de esta discusión, Hart propone una escalera en cuya base se encuentran aquellas modalidades que son comprendidas como formas no participativas, sino que responde al tipo de movilización que hacen los adultos para sus propios fines.

Figura 2. Modalidades no participativas según modelo de Hart (1992)

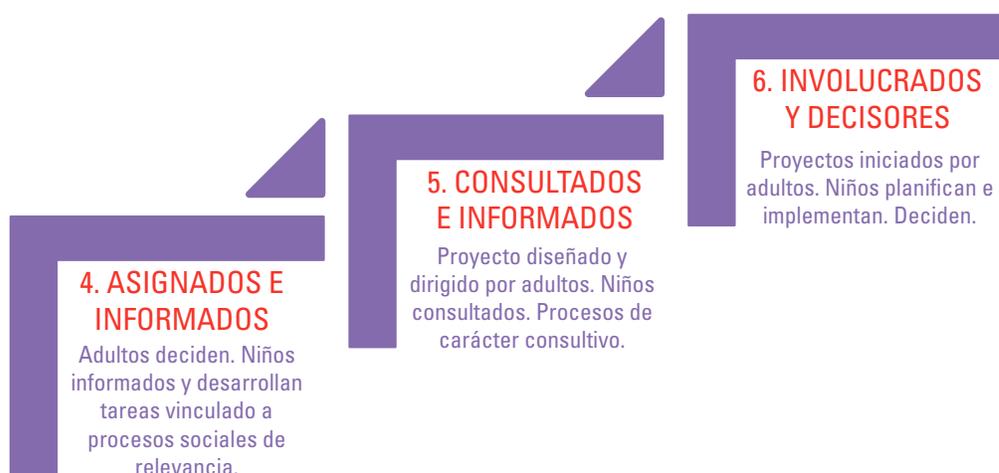


Fuente: Hart, 1992.

Los 5 niveles restantes representan, en la perspectiva de Hart, modalidades auténticas de participación. De alguna manera, es posible apreciar que el esquema gradualista que propone para los diversos tipos de participación constituyen una ruta orientada al desarrollo de formas de participación cada vez más complejas y que son dependientes de factores como la edad, los intereses, la experiencia y capacidades (UNICEF, 2006), así como de las condiciones sociales, políticas, institucionales y culturales en las que se pueden hacer efectivas.

Los tres primeros niveles del segundo segmento de la escalera corresponden a modalidades de participación iniciadas, diseñadas y promovidas por adultos, en las que progresivamente el protagonismo de niños y niñas se acentúa, permitiendo un nivel de decisión básico para la determinación de acciones dentro de los proyectos.

Figura 3. Modalidades participativas promovidas por adultos según modelo de Hart (1992)



Fuente: Hart, 1992.

Los dos últimos niveles del segundo segmento de la escalera corresponden a modalidades de participación iniciadas, diseñadas e implementadas desde el protagonismo infantil. Lo distintivo de este tipo de procesos es que responden a las inquietudes, creatividad y capacidades de los niños y niñas, lo que asumen responsabilidades de diseño y dirección. Suponen un ejercicio de ciudadanía política efectiva. Si bien, en el modelo de Hart, la participación de los adultos está contemplada bajo la modalidad de apoyo y consulta, este tipo de procesos puede implicar, por otro lado, tensionar las capacidades de respuestas del mundo adulto (Alfageme et. al., 2003).

Figura 4. Modalidades de participación protagonizadas por niños y niñas según modelo de Hart (1992)



Fuente: Hart, 1992.

## NOTAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE: AVANCES Y DESAFÍOS

---

Como indicamos, la participación de niños y niñas no ha sido incluida como tema prioritario en la agenda política del Gobierno, sin embargo ha tenido diversos niveles de relevancia en la agenda pública desde el año 2001 en adelante. A pesar de los esfuerzos que se han realizado para promover el ejercicio de la participación de niños y niñas como un activo de la sociedad, lo cierto es que las iniciativas implementadas han tenido un carácter local, han sido esporádicos o han quedado en el plano de declaraciones, reglamentos o proyectos. Un indicador sintomático de esta situación es la escasez de datos que permitan contar con una visión global de la situación de los derechos que están entramados en el principio de participación.

Esta situación es particularmente grave para el caso de los niños y niñas entre 0 y 15 años, pues como lo evidencia el Segundo Informe del Observatorio Niñez y Adolescencia, Infancia Cuenta en Chile 2014, los datos que se han utilizado para dar cuenta del cumplimiento del país en esta materia refieren únicamente a la situación de niños y niñas entre los 15 y 17 años, los que han sido registrados sistemáticamente por las Encuestas Nacionales de Juventud del Instituto Nacional de la Juventud<sup>7</sup>.

En este escenario, y de acuerdo a sus últimos resultados (INJUV, 2012), las y los jóvenes en Chile han mostrado un creciente interés en la participación política y social a través de estilos y medios alternativos como las redes sociales en internet y el voluntariado. Sin embargo, ello no ha reemplazado de modo definitivo las formas tradicionales de participación. La 7ª Encuesta Nacional de Juventud, 2012, recoge que un 32% del total de jóvenes encuestados declara que no participará en los comicios municipales de ese año, mientras que un 28% no había decidido que hacer, y un 33% señaló que participaría votando por algún candidato.

Cabe destacar las diferencias de tipo socio-económicas que se aprecian en este tipo de respuestas, ya que “mientras un 60% de las y los jóvenes ABC1 declaró que iría a votar en las elecciones municipales, sólo un 25% de las y los jóvenes del grupo socioeconómico E declaró lo mismo” (INJUV 2012: 55). Una situación similar se observa cuando se segmenta por población urbana y rural, pues las y los jóvenes urbanos señalan una disposición mayor a participar en el proceso electoral, superando en diez puntos a sus pares de sectores rurales.

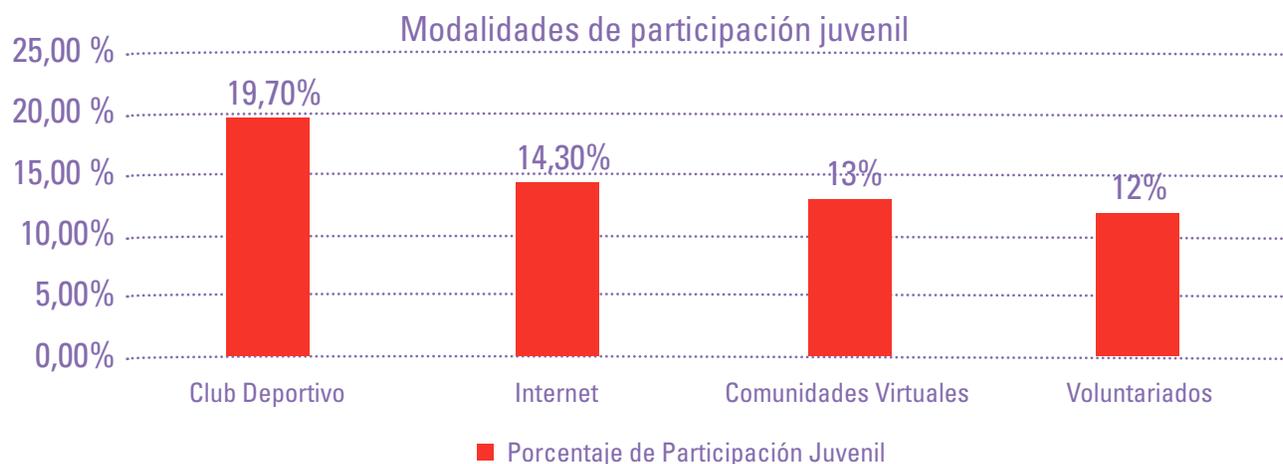
---

<sup>7</sup> La encuesta realizada por el INJUV contempla a jóvenes desde los 15 a los 29 años. Esto dificulta la posibilidad de conocer las estadísticas de la población entre 15 a 17 años. Tampoco considera las diferencias generacionales que pueden afectar la motivación y valoración que tengan sobre la participación. Sin embargo este estudio sigue siendo el mayor esfuerzo del Estado por destacar y analizar la voz de este sector de la población.

Un análisis desarrollado por el INJUV, sobre la votación y candidaturas municipales del año 2012 observó que del total de postulantes a autoridades municipales sólo un 7,3 % eran jóvenes. La literatura ha tratado el tema de la desconfianza y desinterés de los jóvenes por participar en los mecanismos convencionales que la institucionalidad política democrática ha otorgado para Chile. En ello reconoce tres tipos de expresiones: a) desafección institucional y política; b) desafección sólo institucional, y c) falta de espacio dentro de los grupos políticos para el surgimiento de líderes jóvenes (Toro, 2007).

Por otro lado, y de acuerdo a los datos que entrega INJUV (2012), se observa que en Chile los espacios de participación predominantes corresponden a organizaciones y formas de asociación que tienen escasa incidencia en el acontecer político. Clubes deportivos y organizaciones de voluntariado, así como el uso de redes informáticas constituyen las principales modalidades de involucramiento y participación juvenil. Como se aprecia en el Gráfico N° 1, un 19,7% de los jóvenes declara participar en un club deportivo, frente al 14,3% que utiliza las posibilidades que entrega internet – campañas virtuales-. Por otro lado, el 13% declara participar en comunidades virtuales, y un 12% señala participar en asociaciones de voluntarios o actividades de voluntariado. Como se aprecia las redes tecnológicas parecen constituir el principal mecanismo de participación juvenil en la actualidad.

Gráfico N° 1. Modalidades de participación juvenil



Fuente: Injuv, 2012.

Junto con lo anterior, los resultados que aporta la 7ª Encuesta Nacional de la Juventud, destacan que el 81% de los jóvenes encuestados realizaría una acción de tipo colectiva para cambiar una ley que considera injusta mientras que sólo un 19% la realizaría de forma individual. Del mismo modo, el 79% realizaría acciones para dar a conocer su opinión, mientras que sólo un 21% no realizaría acciones. Resulta de interés relevar que entre las acciones que las y los encuestados realizarían, el vínculo con partidos políticos presenta una disposición de solo un 8,8%, mientras que respecto de las organizaciones comunales esta disposición alcanza el 12,1%, y el 12,2% con amigos y vecinos. Frente a ellas, las acciones relacionadas con las nuevas redes sociales y los grupos en internet presenta una disposición del 31,2%, mientras que la relevancia de los diarios digitales alcanza solo el 9,9%. Un 14,5% de las y los encuestados señala que no realizaría ninguna acción o que ninguna resulta efectiva para realizar un cambio (INJUV, 2012).

## Gráfico N° 2. Acciones a realizar para cambiar una ley injusta

### ¿Qué acciones realizarías para cambiar una ley injusta?



Fuente: Injuv, 2012.

Diversos factores explican las diferencias y particularidades que presentan las disposiciones, preferencias y modalidades de participación de los y las niñas que se encuentran en estos rangos de edad. Entre ellos cabe destacar el sesgo de clase que se aprecia en el nivel de involucramiento que presentan las y los jóvenes de los sectores acomodados, que en términos generales son altos en la participación de carácter institucional y formal. En ello pueden incidir factores vinculados a los procesos de socialización política en el ámbito familiar y entornos cercanos, niveles de acceso diferencial a información y recursos simbólicos, entre otros.

Sin embargo, no cabe duda que uno de los focos que mayor reflexión ha suscitado es el progresivo distanciamiento que las generaciones jóvenes vienen protagonizando, desde la segunda mitad de la década del noventa hasta el presente, respecto del modelo político-institucional sobre el que se ha organizado la democracia chilena. Esto se ha traducido en una menor incidencia en la elección de las autoridades de gobierno y representantes al parlamento, así como en un menor acceso a posiciones de poder en el sistema político nacional.

Pero la creciente desconfianza en el sistema de partidos y el distanciamiento de los procesos electorales, se reequilibra cuando se aprecian las formas de participación que han protagonizado y consolidado las diferentes cohortes de niños, niñas y adolescentes en los últimos años. Es reconocida la tendencia hacia un mayor desarrollo de las formas no-convencionales de participación social y política. Esto significa una reducción en conductas institucionales tales como la militancia, la sindicalización y el voto, al tiempo que se levantan otras estrategias y modalidades de participación – como protestas, campañas por internet, entre otras- que aparecen ligadas a las nuevas tecnologías y al uso de las redes sociales (INJUV, 2012: 53).

En otras comunicaciones hemos insistido que este proceso de desvinculación puede ser descrito como una dinámica de incomunicabilidad entre el sistema político y la población juvenil de nuestra sociedad. Esta manera de formular el diagnóstico presenta la ventaja que permite indicar que el “problema” no se le puede atribuir o endosar a las y los jóvenes de nuestro país, puesto que en toda situación de incomunicación participan al menos dos involucrados. En este caso, también, el sistema político y sus actores (Santibáñez, 2008). Desde esta perspectiva, ya no resulta necesario insistir en abordajes relativos a la diversidad juvenil o la interpretación simbólica de sus estilos, prácticas y manifestaciones en materia de participación política. Es necesario analizar los estilos y las decisiones de la clase política, especialmente a propósito de los diseños institucionales que se seleccionan para promover o profundizar la participación política de la ciudadanía cuando ésta aparece descrita como un problema a resolver. Al parecer la clase política no advierte que la participación en el sistema electoral es una alternativa dentro del conjunto de posibilidades que pueden ser seleccionadas como formas y medios de participación social y política. En consecuencia la no-participación a través de la institucionalidad electoral, es finalmente un tipo de comportamiento que tiene efectos políticos. Frente a ello, las opciones de participación social y política de los jóvenes son claras y transparentes, y en algu-

nos casos con altos niveles de efectividad como ha sido posible apreciar desde las movilizaciones del año 2006.

A nuestro juicio, las características problemáticas de estos procesos notifican el tipo de transformaciones que experimenta la cultura política de nuestra sociedad. En este sentido, lo que ayer fue la exclusión del padrón electoral, luego la no participación en los procesos electorales y, finalmente, las movilizaciones sociales lideradas por las y los jóvenes, corresponde a diversas estrategias destinadas a producir formas de participación política, si por ello se entiende, un conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas (Pasquino, 1988)<sup>8</sup>.

### *Los esfuerzos institucionales en la promoción de la participación infantil: el rescate de la opinión*

Los esfuerzos que el Estado de Chile ha desarrollado por ampliar y profundizar los espacios de participación social son aún incipientes, y sus carencias pueden ser comprendidas como factores de deterioro de la convivencia democrática y la legitimidad del proceso político de la sociedad chilena.

La participación que se promueve desde el Estado hacia los niños, niñas y adolescentes del país ha tenido, básicamente, un carácter local vinculado a iniciativas municipales (SENAME, 2010) o de organizaciones de la sociedad, y ha estado orientada a dar un lugar a la opinión de niños y niñas. Estos esfuerzos son positivos en la medida que contribuyen a fomentar una cultura de participación en el ámbito territorial, y a relevar la voz de niños y niñas en los asuntos que les afectan. Sin embargo, no garantizan procesos de incidencia en temas generales de la sociedad ni están en condiciones de promover sustantivamente el protagonismo infantil.

La modalidad consultiva ha constituido la principal estrategia impulsada por las políticas de gobierno. Las opciones más recurridas para incluir la opinión de los NNA han sido el uso de la encuesta, la consulta o el consejo consultivo, cuyos alcances se sitúan en el nivel de una participación pasiva o consultiva. A partir del año 2011 se observa un fuerte aumento de consultas y encuestas realizadas a niños, niñas y adolescentes con el fin de reconocer su voz dentro de las problemáticas que los/las afectan. La primera consulta realizada por SENAME en el año 2004 es “Mi opinión Cuenta”. Esta Encuesta sirvió como refe-

---

<sup>8</sup> Pasquino, G. Manual de Ciencias Políticas. Ed. Alianza, Madrid, 1988.

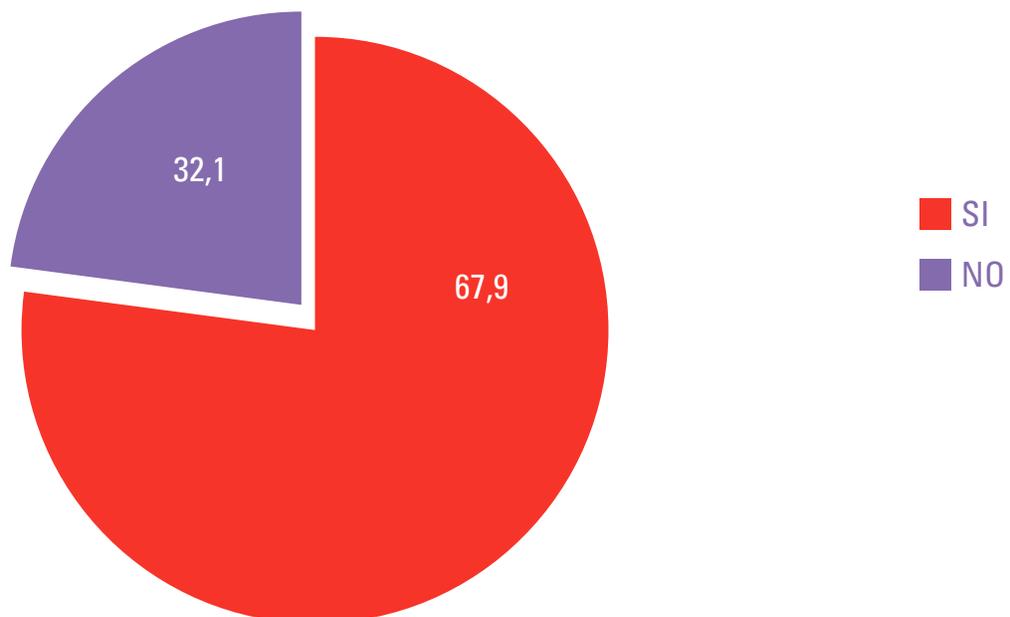
rente para las que siguieron a lo largo de los años. Lo que se ha intentado realizar es la promoción del principio de respeto de la opinión de los niños y niñas, facilitando la participación en los asuntos que los afectan como la familia, la escuela, su comunidad y las instituciones (SENAME, 2011). Más allá de su nivel de representatividad, este esfuerzo constituye una contribución que ha permitido “testear” la percepción de los/as niños/as sobre sus derechos, a lo largo de los estos últimos 10 años.

En su última versión contó con la participación de 67.020 niños y niñas entre 3° y 8° básico a nivel nacional (CRC, 4 y 5, N°58). Los resultados de la Encuesta 2013, muestra que solo un 4,9% de los niños y niñas que participaron del proceso considera que el “derecho a que se escuche mi opinión en asuntos que me afectan”, es el derecho más respetado (SENAME, 2013). Esto significa que este derecho se ubica como el tercer derecho menos respetado después del “derecho a ver a mi mamá o papá, si es que no vivo con ellos” (4,4%), y “derecho a tener una atención de salud” (3,3%). La misma encuesta muestra que el “derecho a que se escuche mi opinión en asuntos que me afectan”, es el cuarto derecho menos respetado. Un 11,8% de los niños y las niñas que participaron de la consulta opinó de esta manera.

Por otro lado cabe destacar que la Encuesta “Mi opinión Cuenta”, muestra que un total de 45.851 niños o niñas que participó en el proceso y emitió válidamente su voto señaló que si le interesa participar en el Consejo consultivo de su comuna, lo que representa el 67,9% del total de participantes (SENAME, 2013).

### Gráfico N° 3: ¿Te gustaría participar en un consejo de niños y niñas en tu comuna?

#### Disposición a participar en Consejos Consultivos Comunales



Fuente: SENAME, 2013.

Durante el año 2012 el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, junto con el Ministerio de Desarrollo Social y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desarrollaron la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes con el propósito de conocer la magnitud del trabajo infantil en Chile (Ministerio de Desarrollo Social et al., 2013). Finalmente el año 2013 La Caleta<sup>9</sup> realiza una Auditoría de Derechos desde niños, niñas y adolescentes en Chile, la que es parte de la Campaña “Movilizándonos por una Ley de Protección Integral para los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile”. El propósito de esta consulta fue apoyar la elaboración de una propuesta con 5 temas fundamentales para el proyecto de ley: derecho a tener educación de calidad, salud, recreación, participación y vivir en familia. A partir de eso, un grupo de adolescentes de diversas partes del país elaboraron la encuesta, tabularon y analizaron los resultados. El total de encuestados fue de 2.257 (La Caleta, 2013).

En una línea complementaria, el Estado de Chile ha iniciado esfuerzos tendientes a fomentar instancias de consulta permanente integradas por niños y niñas. Entre ellas, es posible destacar la formación del Consejo Asesor de SENAME el año 2012 en el Primer Encuentro Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes. Este consejo es conformado por representantes de los PPC y de las OPD y busca asesorar directamente al Director de institución en materias de protección de derechos (DEPRODE, 2013).

En la actualidad se ha iniciado una estrategia de fomento de Consejos Consultivos locales a través de las Oficinas de Protección de Derechos, lo que implica también un cambio en el tipo de intervenciones que desarrollaban tradicionalmente las OPDs. El antecedente inmediato de esta iniciativa es el trabajo desarrollado por los Proyectos de Prevención Comunitaria (PPC), entre cuyos propósitos estuvo el fomento de la participación infantil, fortaleciendo la responsabilidad e integración de los jóvenes en sus comunidades (INJUCV, 2010: 65). Los PPC buscaron promover, en el contexto cercano de niños y niñas, actividades de carácter participativo como diagnósticos del barrio, co-construcción de planes comunitarios y evaluación participativa. Esta iniciativa al año 2010 se desarrolló en 8 regiones con 63 proyectos implementados (SENAME, 2010: 26). La metodología de estos programas buscó promover una participación protagónica de niños, niñas y adolescentes autogestionando actividades o eligiendo a sus propios representantes y propuestas para el Foro Nacional de Niños y Niñas (Contreras y Quilodrán, 2012). El año 2015 SENAME cierra esta línea programática.

---

<sup>9</sup> Organización No Gubernamental chilena que trabaja por los derechos de niños y niñas.

Una experiencia de participación y asociación en el nivel local es la desarrollada por “Abriendo espacios de Participación Infantil real y concreta” de la Municipalidad de Quilpué (2008), la que generó un diagnóstico comunal protagonizado por niños y niñas, lo que culminó en la creación de una mesa comunal de la Infancia (SUBDERE, 2008).

Este tipo de iniciativas se aproximan a los niveles 5 y 6 de la escalera de Hart (1992) ya descrita, y en sus propósitos se encuentra fomentar una dinámica de participación sustantiva. Una de las iniciativas más destacadas en esta línea corresponde al proyecto del Fondo Iberoamericano “Promoviendo Estrategias de Participación Sustantiva infanto-adolescente desde la institucionalidad pública para el fortalecimiento de Sistemas Nacionales de Protección de Derechos (SNPD)” que comienza el año 2010, en pactos de colaboración sur-sur, y cuyo propósito fue abrir caminos orientados hacia la co-construcción de políticas públicas (SENAME, 2010: 16; CRC 4y5 N° 23 y 41). Este proyecto instala el concepto de la participación sustantiva en las políticas públicas.

### *Desafíos para la promoción y el fortalecimiento de la participación protagónica de niños y niñas*

Los principales desafíos que el Estado tiene para garantizar y promover una mejor participación de niños, niñas y adolescentes en la sociedad son los siguientes:

- Reconocer la capacidad cívica de los jóvenes desde los 16 años y darles la facultad de votar junto a otros espacios de participación. Actualmente en Chile se habla de responsabilidad penal adolescente desde los 14 años, castigando a aquellos jóvenes que cometen algún delito y se busca corregir su conducta, mientras que se mantiene la edad de 18 años como condición para el reconocimiento de la ciudadanía política y la habilitación para participar en procesos de elección de autoridades.
- Legitimar formas de participación propias y/o alternativas de NN, y reconocer la capacidad propositiva de los jóvenes frente a los problemas sociales.

En el marco de los actuales debates sobre las limitaciones que evidencia la institucionalidad política del país, parece oportuno

abordar los desafíos que impone los cambios en la cultura política de las nuevas generaciones. Entre ellas:

- Crear y ampliar los espacios y mecanismos formales de representación y participación de niños y niñas tanto en el nivel nacional, regional como comunal.
- Implementar programas que promuevan el reconocimiento, legitimación y apoyo de las diversas modalidades de asociación y participación generadas por niños y niñas a lo largo del país. La tarea es crear condiciones en la institucionalidad pública que permitan reconocer y valorar las formas no convencionales de participación, con el objeto que esto no constituyan una barrera de exclusión o discriminación hacia las formas de organización de niños, niñas y adolescentes.
- Implementar iniciativas que permitan el involucramiento de NNA en el debate público relativo a aquellos intereses y temáticas que les afecten, por ejemplo a través mecanismos como comunidades virtuales, o diálogos sociales.

# BIBLIOGRAFÍA

Alfageme, E.; Cantos, R., & Martínez, M. (2003). De la participación al protagonismo infantil. Propuestas para la acción. Plataforma de Organizaciones de Infancia, Madrid, España.

Arditi, B. (2007). Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta. En: Calderon, F. Ciudadanía y desarrollo humano. Cuadernos de gobernabilidad democrática. PNUD Siglo XXI Editores, Argentina.

Contreras, P.; Quilodrán, A. (2012) Participación de Niños, Niñas y Adolescentes: ¿un juego de niñ@s?: Ensayo Reflexivo a partir de la presentación de dos paneles de experiencias. Programa de Magíster Comunitario. Universidad de Chile (10) 65-73.

Cussiánovich, A., (2003). Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos de la infancia. En: Historia del pensamiento social sobre la infancia. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, Lima Perú.

Cussiánovich, A., (2006). Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista. IFEJANT, Lima, Perú.

Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2006). La disputa por la construcción democrática en América Latina. Fondo de Cultura Económica, CIESAS, Universidad Veracruzana, México.

DEPRODE (2013) Bases técnicas “Micro proyectos de promoción y difusión de los derechos de la niñez y adolescencia, especialmente del derecho a la participación”.

Gaitán, L. (2006). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. Revista Política y Sociedad, Vol. 43. N° 1. Universidad Complutense de Madrid, España.

García, G. & Micco, S., (1997) Hacia una justificación de la pre-ciudadanía. En: Curso de profundización de ifejant. Sin edición.

Gobierno de Chile (2001) Política Nacional a Favor de la Infancia y Adolescencia. Recuperado de: [http://www.oei.es/quipu/chile/politica\\_infancia.pdf](http://www.oei.es/quipu/chile/politica_infancia.pdf)

Gobierno de Chile (2008) 4° Y 5° Informe consolidado de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, y sus protocolos facultativos. Recuperado de: [http://www.unicef.cl/web/informes/4\\_y\\_5\\_informe-crc.pdf](http://www.unicef.cl/web/informes/4_y_5_informe-crc.pdf)

Hart, R. (1992). Children's Participation. From Tokenism to Citizenship. Innocenti Essays N° 4. UNICEF, Florence, Italy.

IIN, (2010) La participación de niños, niñas y adolescentes en América Latina. <http://www.iin.oea.org/IIN2011/documentos/librilloESPAnOL.pdf>

INJUV (2012) Séptima Encuesta Nacional de Juventud. Recuperado de: [http://www.injuv.gob.cl/portal/wpcontent/files\\_mf/septimaencuestanacionaljuventud2.pdf](http://www.injuv.gob.cl/portal/wpcontent/files_mf/septimaencuestanacionaljuventud2.pdf)

Kymlicka, W. y Norman, W (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En: La Política N° 3. Ciudadanía. El debate contemporáneo. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad. Paidós, Barcelona, España.

La Caleta (2013). Auditoría de derechos desde niños, niñas y adolescentes Chile. Recuperado de: <http://lacaleta.cl/documentos/>

Larraín, S., (2008). Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos de la infancia. En: Erazo, Abramovich y Orbe (Edts.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El Paradigma de los derechos universales. Vol II. Fundación Henry Dunant, América Latina. Ediciones LOM, Santiago de Chile.

Liebel, M. (2013). Niñez y Justicia Social. Repensando sus derechos. Ediciones Pehuén, Santiago de Chile.

López, S., (1997). Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollos y mapas de la ciudadanía en el Perú. Instituto de Diálogo y Propuestas, Lima, Perú.

Miller, D., (1997). Ciudadanía y pluralismo. En: La Política N° 3. Ciudadanía. El debate contemporáneo. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Paidós, Barcelona, España.

Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social & Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2013). Principales Resultados Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) 2012. Recuperado el 12 de enero de 2015 de: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/eanna/presentacion\\_EANNA\\_28junio\\_final.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/eanna/presentacion_EANNA_28junio_final.pdf)

MINSAL (2010) Guía para la Promoción del Desarrollo Infantil en la Gestión Local. Recuperado: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2010/04/Promocion-del-Desarrollo-Infantil.pdf>

Nomura, B., Solari, G. (2005) Participación de Niños, Niñas y Adolescentes a los quince años de la Convención sobre los Derechos del Niño. Recuperado de: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/taller/pdf/SAVE%20-%20Participaci%C3%B3n%20de....pdf>

PNUD (2004). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, Argentina.

PNUD (2014). Auditoría a la Democracia. más y mejor democracia para un Chile inclusivo. PNUD, Santiago de Chile.

Quecha, C. (2011) Cuando los padres se van. Infancia y migración en la Costa Chica de Oaxaca. Los derechos de la niñez y adolescencia en México. UNICEF. Recuperado de: [http://www.uam.mx/cdi/pdf/s\\_doc/cuando\\_los\\_padres.pdf](http://www.uam.mx/cdi/pdf/s_doc/cuando_los_padres.pdf).

Observatorio Niñez y Adolescencia (2014). Informe Infancia Cuenta en Chile 2014. Segundo Informe Observatorio Niñez y Adolescencia.

Pasquino, G., (1988). Manual de Ciencias Políticas. Ed. Alianza, Madrid, España.

Ruiz, J.C., Carli, E. (2009) Espacios Públicos y cohesión social. Intercambio de experiencias y orientaciones para la acción. Universidad Alberto Hurtado: Santiago. Recuperado de: [http://www.comunidadyprevencion.org/prevencion\\_del\\_delito/lecturas/mod02/espacios\\_publicos2009.pdf](http://www.comunidadyprevencion.org/prevencion_del_delito/lecturas/mod02/espacios_publicos2009.pdf)

Santibáñez, D. (1999) Imágenes de la Sociedad y la Política. Visiones Juveniles En: Cuadernos del Segundo Centenario N° 7 (11-70). Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo.

Santibáñez, D., (2008) Participación política y Juventud: limitaciones estructurales, incomunicabilidad y paradojas. Revista Observatorio de Juventud. Instituto Nacional de la Juventud. Año 5, Número 19, ISSN 0718-3119.

Save the Children, (2008). Promoción de la participación protagónica de los niños y adolescentes expuestos a la violencia. Save the Children, Suecia.

SENAME (2011). Informe Resultados Nacionales. Primera Consulta Nacional a niños, niñas y adolescentes de Centro Residenciales: “Mi derecho a ser escuchado” en el marco del Plan de Fortalecimiento del Buen Trato Institucional, Departamento de Protección de Derechos. Recuperado el 12 de enero de 2015 de: [http://ciperchile.cl/pdfs/07-2013/sename3/Informe\\_mi\\_derecho\\_a\\_ser\\_escuchado.pdf](http://ciperchile.cl/pdfs/07-2013/sename3/Informe_mi_derecho_a_ser_escuchado.pdf)

SENAME (2014) Mecanismos de Participación Ciudadana. Recuperado de: <http://www.sename.cl/tactiva/2014/ciudadana.html>

SENAME (2013). Informe Nacional 5ª Consulta “MI OPINIÓN CUENTA” 2013. Departamento de Protección de Derechos, Sename, Santiago de Chile.

SENAME (2011) Participación de niños, niñas y adolescentes: una experiencia conjunta de Chile, Ecuador y Paraguay a 20 años de la Convención. Recuperado de: [http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios\\_2012/Libro\\_Sename\\_Participacion.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios_2012/Libro_Sename_Participacion.pdf)

SENAME (2011). Resumen ejecutivo. 4ª Consulta Nacional “Mi opinión Cuenta”. Departamento de protección de Derechos. Recuperado de: [http://www.sename.cl/wsename/otros/2012/opinion\\_cuenta\\_2011.pdf](http://www.sename.cl/wsename/otros/2012/opinion_cuenta_2011.pdf)

SUBDERE (2008) Abriendo espacios de Participación Infantil real y concreta Recuperado de: <http://www.territoriochile.cl/1516/article-84476.html>

Toliver, J. (2006) El derecho a la libertad de asociación en Chile. Recuperado de: <http://hrbrief.org/2013/11/el-derecho-a-la-libertad-de-asociacion-en-chile/>

Toro, S. (2007) La inscripción electoral de los jóvenes en Chile: Factores de incidencia y aproximaciones al debate. Recuperado de:

[http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4271\\_2375/storo\\_LibroModernizacion.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4271_2375/storo_LibroModernizacion.pdf)

UNICEF, (2004). Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF, New York, Estados Unidos.

UNICEF, (2006). Participación de niños, niñas y adolescentes. Cuadernillo 3. Colección Comunicación, Desarrollo y Derechos. UNICEF, Argentina.

UNICEF-PNUD (s/a). Guía para una gobernabilidad local por los derechos de la niñez. UNICEF-PUND.

Zolo, D. (1997). La ciudadanía en una era postcomunista. En: La Política N° 3. Ciudadanía. El debate contemporáneo. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad. Paidós, Barcelona, España.