



**ESTUDIO DE CASOS DE CONSEJOS CONSULTIVOS DE NIÑAS,
NIÑOS Y ADOLESCENTES EN TRES COMUNAS DE LA
REGIÓN METROPOLITANA**

JULIO 2017

Informe Final del Estudio “Estudio de Casos de Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes en Tres Comunas de la Región Metropolitana”. El estudio se llevó a cabo en el primer semestre del año 2017, por el Área de Estudios y Observatorio Nacional de Niñez y Adolescencia, del Consejo Nacional de la Infancia.

Este informe debe ser citado como: CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2017). Estudio de Casos de Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes en Tres Comunas de la Región Metropolitana. Santiago, Chile.

"La democracia es buena para los niños"¹

"Los niños son buenos para la democracia"²

¹ James P. Grant, Director Ejecutivo de UNICEF (1980-1995)

² Emilio García Méndez, jurista

I. ÍNDICE

I.	ÍNDICE.....	4
II.	RESUMEN	6
III.	JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO	7
IV.	OBJETIVOS	9
1.	General.....	9
2.	Específicos	9
V.	METODOLOGÍA.....	10
1.	Diseño metodológico	10
2.	El Estudio de Casos	10
3.	Unidad de análisis.....	11
4.	Técnicas de producción de información	11
5.	Estrategia de análisis	12
VI.	MARCO DE REFERENCIA.....	14
1.	Participación social infantil y adolescente	14
2.	Niveles de participación infantil	15
3.	El Estado y participación infantil y adolescente	20
4.	Los Consejos de Niños, Niñas y Adolescentes	21
5.	Algunas experiencias internacionales de participación social infantil y adolescente en las decisiones del Estado	22
6.	Estado de la Participación infantil y adolescente en Chile	28
7.	Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile	31
VII.	ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	34
1.	El Consejo Asesor Nacional y los Consejos Regionales de niños, niñas y adolescentes en SENAME: Percepciones generales sobre su funcionamiento e incidencia	34
2.	Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel local: Percepciones generales sobre su funcionamiento e incidencia.....	37
3.	Los Consejos Consultivos Locales: Su distribución en las comunas del país	39
4.	Caracterización general de las comunas de Peñalolén, Recoleta y San Bernardo.....	42
5.	El caso del Consejo de Niños y Niñas de Recoleta: la participación desde la horizontalidad... ..	46
6.	El caso del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo: la participación desde el liderazgo ..	53

7.	El caso del Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén: la participación desde la solidaridad.....	59
VIII.	CONCLUSIONES A PARTIR DE LOS TRES CASOS ESTUDIADOS.....	66
1.	Una mirada de proceso	66
2.	El tipo de democracia que queremos.....	66
3.	El vínculo entre lo local y lo nacional	67
4.	La fuerza de lo experiencial.....	67
5.	Conocimiento para la convivencia	67
6.	La participación infantil promueve una cultura democrática en los adultos.....	68
7.	El acceso a la información	69
8.	Participación simbólica.....	69
9.	Participación infantil con incidencia infantil	70
IX.	BIBLIOGRAFÍA	71

II. RESUMEN

La presente investigación, desde un enfoque cualitativo y a partir de la estrategia del estudio de casos, explora en los procesos de constitución, funcionamiento e incidencia de los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes de las comunas de Recoleta, Peñalolén y San Bernardo, a través de las percepciones y valoraciones de los mismos niños y niñas integrantes de estos Consejos, así como también de los encargados de las OPD de cada comuna, de manera de generar aprendizajes que sirvan como insumo para la adopción de leyes y políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, especialmente aquellas que buscan incorporar la opinión de niños y niñas en las decisiones que les afecten directamente, permitiendo cumplir lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño.

Los resultados muestran que cada caso estudiado representa un tipo particular de participación social infantil. En contraste, todos comparten el hecho de que la participación infantil dentro de las instancias de decisión municipales tiene una baja incidencia y alcanza, como máximo, niveles intermedios de participación de acuerdo al esquema propuesto por Roger Hart.

Entre los aprendizajes destacan que para la incorporación efectiva de la opinión de la niñez en la política pública es fundamental asumir una mirada de proceso, que permita un desenvolvimiento progresivo de la incidencia infantil. Lo anterior implica asimismo la consolidación de instancias permanentes de diálogo entre el Estado y los/as niños/as. Iniciativas de participación infantil esporádicas o descontinuadas generan desconfianza, alejan a niños/as y adolescentes de los canales de participación democráticos y favorecen una participación infantil meramente simbólica.

De igual forma, el estudio identifica que la estructura de participación infantil por medio de las OPD que plantea SENAME genera interesantes dinámicas de participación social descentralizada, potenciando el vínculo entre lo local y lo nacional. En ese sentido, el Consejo Asesor Nacional de Niños y Niñas tiene la posibilidad de nutrirse permanentemente de la opinión de la niñez y adolescencia en los diferentes territorios del país.

III. JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO

La nueva visión sobre la infancia que considera a niños, niñas y adolescentes como actores sociales, con derecho pleno a la opinión y participación en los temas que les afectan, exige al estado cumplir con una serie de obligaciones y deberes que nacen de su compromiso asumido al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, la Niña y Adolescentes (CDN), el 27 de septiembre de 1990.

La CDN define al niño(a) como sujeto de derechos y consagra la participación como uno de sus principios rectores. Desde promulgada la CDN en 1989, los países y las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales han iniciado procesos de promoción y protección del derecho a participar en diferentes niveles, reivindicando con ello el reconocimiento del ejercicio de la ciudadanía en la infancia y la adolescencia.

La participación infantil se entiende como un aporte importante a la convivencia democrática, en tanto permite el aprendizaje de valores como la tolerancia, la cooperación, la negociación y el respeto, elementos fundamentales para la construcción de una sociedad unida y en paz (Save the Children, 2006). La participación infantil se considera igualmente un derecho “facilitador”, es decir que su cumplimiento y ejercicio contribuye a que existan mayores posibilidades de que se cumplan todos los demás derechos de niños y niñas (UNICEF, 1998). Por ello, para UNICEF, la participación debe ser respetada no sólo como fin, sino asimismo como estrategia para alcanzar otros fines.

El programa del actual gobierno recoge este diagnóstico y señala que respecto de niños, niñas y adolescentes se debe hacer un énfasis especial en fortalecer su participación y capacidad de incidencia en los temas que les afectan. En ese sentido, la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025 considera a la “Participación y Derecho a ser Oído” como uno de sus principios rectores; mientras que el proyecto de ley que crea el Sistema Integral de Garantías de la Niñez y la Adolescencia, actualmente en discusión parlamentaria, contiene un componente Político-Institucional que plantea una institucionalidad pública integrada y articulada con espacios de participación para niñas, niños y adolescentes (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

Lo anterior incluye procedimientos que instalen la participación como práctica incorporada a la gestión del Estado y los gobiernos locales en relación al diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas; al desarrollo de metodologías y procedimientos de participación y de respuesta ajustados a las trayectorias de desarrollo; a la inclusión de acciones afirmativas ante grupos expuestos a situaciones de discriminación; y a los mecanismos y uso de tecnologías que permitan el acceso a información a niños, niñas y adolescentes, ajustados a las trayectorias de desarrollo, lenguas y situaciones de discapacidad.

Uno de los mecanismos para integrar la opinión de los niños y niñas a nivel institucional más consensuado a nivel internacional son los denominados Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (CCNNA). En esa línea, diversos organismos internacionales han venido entregando una serie de recomendaciones a los Estados, instándolos a promover la creación de CCNNA como

espacios de participación infantil que puedan asesorar en el diseño e implementación de políticas públicas.

En la actualidad el Servicio Nacional de Menores (SENAME) tiene como una de sus líneas estratégicas la formación de Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes, apoyando su instalación a nivel nacional, regional y local, siendo las Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD) los dispositivos articuladores en el espacio local. Un gran número de municipios del país han formalizado la institucionalización de estos CCNNA, principalmente a través de decretos alcaldicios que regulan su constitución, funcionamiento y sistema de elección, y que cuentan con planificaciones que aportan al desarrollo de las acciones impulsadas por las OPD de manera transversal.

El Consejo Nacional de la Infancia busca producir información acerca de estos CCNNA, específicamente en aquellos que han logrado un funcionamiento sistemático y cierto grado de incidencia en las decisiones sobre políticas públicas a nivel local, con el fin de extraer experiencias y datos relevantes que puedan servir de referencia para articular la participación infantil dentro del nuevo Sistema Integral de Garantías de la Niñez y la Adolescencia, así como también como insumo para toda política pública vinculada a la promoción de la participación en niños, niñas y adolescentes.

Los CCNNA identificados como casos referenciales de buenas prácticas en materia de participación infantil³ corresponden a las comunas de **San Bernardo, Peñalolén y Recoleta**, las que poseen una trayectoria y un reconocimiento transversal en esta materia. El criterio de su elección toma en consideración además las diferentes realidades sociales, políticas y territoriales que las mismas representan dentro del contexto regional e incluso nacional, lo que resulta valioso para la presente investigación en tanto le entrega una representatividad teórica respecto de la población a la que se quiere retratar.

La metodología considera un enfoque eminentemente cualitativo, de tipo exploratorio y descriptivo y se divide en dos etapas. Por una parte, considera un análisis de información secundaria para contextualizar la situación actual de los CCNNA a nivel nacional y local (haciendo énfasis en las comunas estudiadas) y, por otra, incorpora la estrategia del estudio de casos para indagar en los CCNNA de las comunas elegidas, de manera de profundizar en el conocimiento de los mismos.

Para ello, se da relevancia a la opinión de los propios niños, niñas y adolescentes en la evaluación sobre el funcionamiento y los alcances de cada CCNNA, aunque se toma en cuenta igualmente las apreciaciones de los equipo profesionales de las OPD y encargados de participación de SENAME, como complemento y como vía para conocer mayores antecedentes del proceso de instalación de la participación infantil a nivel local y nacional.

³ A partir de un diagnóstico realizado en conjunto entre la Unidad de Participación y la Unidad de Estudios del Consejo Nacional de la Infancia.

IV. OBJETIVOS

1. General

- Conocer en profundidad los procesos de constitución, funcionamiento e incidencia en las decisiones del municipio de los CCNNA estudiados, haciendo énfasis en los procesos virtuosos y las buenas prácticas que sirvan de referencia para otras instancias similares a nivel local y nacional

2. Específicos

- Caracterizar la situación actual de los CCNNA en las comunas del país
- Describir las condiciones en las que se encuentra el sistema local de protección de derechos de niñez y adolescencia en las comunas de Recoleta, San Bernardo y Peñalolén
- Describir el funcionamiento, los principios de representatividad y los mecanismos de deliberación y democracia interna de los CCNNA estudiados
- Identificar instancias a través de las cuales los CCNNA logran incidir en las decisiones de la comuna
- Identificar las fortalezas y obstáculos percibidos por los NNA y los equipos de las OPD sobre el funcionamiento y rol de los CCNNA en cada comuna

V. METODOLOGÍA

1. Diseño metodológico

El estudio tiene una estrategia fundamentalmente exploratoria y descriptiva, ya que junto con entregar luces sobre un fenómeno poco estudiado, busca conocer las características y particularidades del mismo. Siguiendo a Hernández, Fernández y Baptista (1991), un estudio es exploratorio “cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado”. En ese sentido, este tipo de estudios contribuyen, como en este caso, a aumentar el grado de familiaridad con el tema y abrir nuevos campos de discusión respecto al mismo.

Lo que hace de esta investigación un estudio descriptivo, en tanto, es que busca especificar las propiedades importantes del fenómeno (Dankhe, 1986; en Hernández, Fernández y Baptista, 1991). Esta opción sugiere que además de explorar un fenómeno relativamente desconocido, se indague y se presenten en forma consistente sus características propias.

El estudio tiene un enfoque eminentemente cualitativo, ya que busca conocer un fenómeno a partir de las interpretaciones y valoraciones que le atribuyen sus protagonistas, intentando comprender a las personas dentro de su propio marco de referencia, es decir, en su ambiente natural o más cercano. Este enfoque posee igualmente una orientación holística, captando experiencias y sentidos a través del acceso a discursos que portan un sustrato histórico, político y cultural (Ruiz, 1999).

A pesar de la primacía del enfoque cualitativo, el estudio incorpora también una mirada cuantitativa, con el propósito de conocer la distribución y dimensión del fenómeno estudiado, en este caso los CCNNA en el país. La perspectiva cuantitativa entrega la posibilidad de presentar un panorama general o primera mirada, a partir de información ya procesada, que permita contextualizar el estado actual del fenómeno en cuestión.

2. El Estudio de Casos

Esta investigación se propone una estrategia metodológica basada en el Estudio de Casos (EC), ya que se busca comprender un caso singular (el de los CCNNA), como entidades específicas dentro de contextos particulares (el de las comunas a las que pertenecen). Los CCNNA se entienden como “casos” en tanto aluden a unidades delimitadas, espacial e históricamente, y que siempre remiten a una población o una categoría superior. En particular, los CCNNA estudiados representan casos de participación ciudadana de la población infantil y adolescente en las comunas del país.

La ventaja del EC para la investigación es que conlleva un estudio intensivo y profundo de uno o varios casos, entendiendo a cada uno como un “sistema acotado”, pero enmarcado en el contexto en donde se produce (Muñoz y Muñoz, 2001). El EC es por ello una estrategia holística, en tanto busca ofrecer una visión total del fenómeno de estudio, de manera de conocer su complejidad y densidad específica.

Existe cierta controversia respecto a la capacidad de generalización de los EC, ya que tienden a ser entendidos sólo desde una mirada particularista, es decir, que observa las características de unidades individuales. No obstante, como se ha señalado, los “casos” estudiados están siempre en relación con categorías analíticas superiores por lo que, a diferencia de una generalización estadística, vinculada a la inferencia con muestras representativas de población, el EC generaliza modelos analíticos o teóricos que eventualmente pueden entregar resultados análogos en otros casos (Yin, 2009; en Giménez, 2012).

3. Unidad de análisis

La unidad de análisis, como se ha señalado, corresponde a niños y niñas que participan de los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes vinculados a las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), que dependen de los municipios de Recoleta, San Bernardo y Peñalolén.

4. Técnicas de producción de información

El EC es una estrategia metodológica que puede abarcar una diversidad de fuentes y técnicas de producción de información. Para esta investigación se utilizan tres técnicas de producción de datos: Revisión Bibliográfica, Entrevista Semiestructurada y Focus Group.

4.1 Recopilación de información secundaria

La recopilación de información secundaria comprende la búsqueda de documentos oficiales (estudios, evaluaciones, sistematizaciones, etc.) sobre participación local infantil y adolescente de diferentes instituciones vinculadas a la temática. Los documentos incorporados para el análisis fueron los siguientes:

- Guía Metodológica. Promotores de Derechos y Liderazgo en Niños, Niñas y Adolescentes (U. de Chile y SENAME, 2015)
- Minuta sobre Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (SENAME, 2017)
- Valentina y Andrés visitan un Tribunal Oral (Poder Judicial, s/a)

De igual forma, se incorpora la base de datos de la encuesta *Estructura Municipal dedicada a temas de niñez y adolescencia* (2017), efectuada por el Consejo Nacional de la Infancia con la colaboración de SUBDERE para conocer la distribución de los CCNNA en las comunas del país.

4.2 Entrevista semiestructurada

Las entrevistas constituyen un importante recurso para acceder a información desde la perspectiva del actor. La utilización de esta técnica de recolección permite obtener una información contextualizada y holística, por medio de las palabras de los(as) propios(as) entrevistados/as (Vieytes, 2004).

La entrevista semiestructurada es la más convencional de las alternativas de entrevista y se caracteriza por la preparación anticipada de una pauta de preguntas que debe seguirse, aunque

ello no impide que esta pueda ir modificándose y sobre todo profundizándose según la dinámica de la conversación.

Esta técnica se aplica a 5 personas. Dos de ellas a representantes de SENAME:

- Carlos Molina, Encargado Unidad de Prevención, Participación y Gestión Local (UPP) de SENAME Región Metropolitana
- César Guzmán, Ex encargado Participación Ciudadana SENAME

Tres entrevistas se aplican, por su parte, a encargados de las Oficinas de Protección de Derechos de la Niñez (OPD) de las comunas estudiadas:

- Pía Niño Salinas, Encargada OPD San Bernardo
- Antonio Muñoz, Encargado OPD Recoleta
- Alejandra Correa, Encargada OPD Peñalolén

Además, ante a la imposibilidad de realizar un focus group con todos los niños, niñas y adolescentes participantes del Consejo Infanto-juvenil de la OPD de San Bernardo (debido principalmente a una época del año en que en general los CCNNA cambian de composición), se realiza una entrevista con el vocero del Consejo de dicha comuna.

4.3 Focus group

Esta técnica consiste en una entrevista grupal donde la discusión se centra en un número reducido de tópicos y donde las personas elegidas para participar deben tener ciertas características particulares atinentes a la investigación. Generalmente en número ideal de participantes de un focus group debe estar entre las 6 y las 8 personas.

De acuerdo con Morgan (1988), existen cuatro criterios para orientar los focus group en forma efectiva: a) Cubrir un rango máximo de tópicos relevantes; b) Proveer datos lo más específico posibles; C) Promover la interacción que explore los sentimientos de los participantes con una cierta profundidad; y c) Tener en cuenta el contexto personal que los participantes usan para generar sus respuestas al tópico explorado.

En el caso específico de la presente investigación, buscaba realizar 3 focus group para conocer las percepciones, opiniones y evaluaciones de niños y niñas pertenecientes a los CCNNA de cada comuna. Debido a problemas para convocar a los integrantes de la comuna de San Bernardo, finalmente sólo se desarrollan dos focus groups, uno con niños y niñas del Consejo Infanto-Juvenil de Recoleta (7 niños) y otro con la el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Peñalolén (8 niños).

5. Estrategia de análisis

El análisis de la información obtenida de las entrevistas en profundidad y los focus groups se lleva a cabo utilizando la técnica de análisis de contenidos mediante el uso de una matriz de integración

que permitió su ordenamiento en categorías y tópicos. Esta técnica fue utilizada también para efectos de analizar el estado de las prácticas vinculadas a los CCNNA en la fase de recopilación de documentos e información secundaria. Para el análisis de la información cuantitativa, se construyó una base de datos, el que posteriormente fue analizada a través del Paquete Estadístico para las Ciencias Sociales (SPSS).

VI. MARCO DE REFERENCIA

1. Participación social infantil y adolescente

El derecho a la participación es un derecho humano consagrado desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asociarse, manifestarse, participar en la vida pública y ser escuchado por el Estado, son aspectos que han sido reconocidos por la normativa internacional de los derechos humanos. La participación social, entendida como la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social, implica un derecho fundamental en tanto posibilita transformar y controlar las condiciones que afectan la vida propia y/o la vida de la comunidad en la que se vive (Hart, 1993).

Este derecho se hace plenamente exigible a la niñez y la adolescencia a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN). La CDN instala el paradigma del enfoque de derechos de la niñez, que implica la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las convenciones internacionales de derechos humanos, reconociendo a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Bajo este enfoque, los niños, niñas y adolescentes dejan de quedar bajo un trato meramente tutelar y excluidos del ejercicio ciudadano, y se les concibe como personas con los mismos derechos de los adultos y, en la medida de su desarrollo, con plena capacidad de participar y decidir en los asuntos que les afectan.

La CDN marca un hito, un antes y un después sobre lo que se entiende universalmente por participación infantil. Por ello, la mayoría de los enfoques teóricos actuales sobre esta temática se sitúan en el marco de la CDN, haciendo énfasis en uno u otro aspecto, aunque sin mostrar necesariamente una concepción epistemológica que explicita la naturaleza de la participación infantil (Espinar, 2002).

Si bien la CDN no menciona explícitamente la participación de la niñez, sí es posible identificarla como uno de los cuatro principios rectores u ordenadores de los derechos. El principio de la participación es posible vincularlo directamente a 6 derechos mencionados en la CDN: el derecho a emitir sus opiniones y a que se les escuche (artículo 12), el derecho a la libertad de expresión (artículo 13), el derecho a la información (artículo 17), el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 14), el derecho a la libertad de asociación (artículo 15) y el derecho a la privacidad (artículo 16). La CDN enfatiza además que estos derechos deben extenderse a todos los ámbitos en que se desenvuelven los NNA: estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

Los requerimientos del principio de participación de la CDN obligan al Estado a ser garante principal de la participación de los NNA, ya sea revisando su legislación para introducir los mecanismos que den acceso a los niños a la información pertinente; desmantelando las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean oídos; propiciando su participación en asuntos que les afecten; y posibilitando

que niños y niñas puedan acceder a la información necesaria para estar en condiciones de dialogar ante las autoridades (Pautassi y Royo, 2012).

Las Observaciones Generales a la CDN realizadas por el Comité de Derechos del Niño (CRC, 2009, OG N° 12) son explícitas en esta materia y reafirman el derecho a participación tanto de manera individual como colectiva de los NNA, e insta a los Estados parte a no imponer ningún límite de edad al derecho del niño a expresar su opinión ni presumir incapacidad o inmadurez. Más aún, la idea de la participación de NNA en los “asuntos que los afectan” es entendida de manera amplia, lo que significa incluir el punto de vista de niños y niñas en las decisiones de su comunidad y su sociedad, tanto en la familia y en las escuelas como en el plano nacional y local.

Una de las definiciones rectoras sobre participación infantil, surgidas a partir de la CDN, la entrega Hart (1993), quien señala que la participación infantil implica ubicar a los niños y niñas como sujetos sociales con la capacidad de expresar sus opiniones y decisiones en los asuntos que les competen en la familia, la escuela y la sociedad en general. Ello implica adecuar los mecanismos de participación formales, comúnmente dirigidos a los adultos, y hacerlos accesibles de acuerdo al nivel de madurez y desarrollo de la persona.

Pyerín y Weinstein (2015) destacan que la participación de NNA constituye un ejercicio de poder, ya que su capacidad de actuar por iniciativa propia generalmente está limitada por la acción y la palabra del mundo adulto. En la misma línea, Espinar (2003) sostiene que la participación infantil no es sino “el ejercicio del poder que tienen los niños y las niñas para hacer que sus opiniones sean tomadas en cuenta seriamente y para asumir en forma responsable, según su grado de madurez y desarrollo, decisiones compartidas con otros en asuntos que afectan sus vidas y la de su comunidad”.

Lo anterior pone acento dos elementos: la relación, o más bien en la correlación de poder entre la niñez y el mundo adulto y la idea de proceso. Por una parte, se considera que la capacidad de participación de los niños, niñas y adolescentes depende en gran medida de la posibilidad de que los adultos estén dispuestos a ceder espacios para la opinión y decisión de la población infantil y adolescente. Un aumento en el ejercicio de poder de niños y niñas implica entonces necesariamente que los adultos puedan escuchar y valorar lo que la niñez y la adolescencia tiene que decir.

Por otra, se entiende también que la participación infantil sigue un proceso de ampliación a medida que el niño o la niña crece y se desarrolla. En ese sentido, la participación se va desplegando y ampliando en relación al grado de madurez alcanzado por niños, niñas y adolescentes.

2. Niveles de participación infantil

Se ha sostenido que a lo largo de la historia, fundamentalmente la historia moderna, se ha llevado a cabo un proceso de incorporación progresiva de la niñez y la adolescencia a los espacios formales de participación social. Desde esta perspectiva, diversos autores han utilizado la

metáfora de los “grados” o “niveles” para describir el desenvolvimiento que ha venido ocurriendo en materia de participación infantil.

Para Hart (1993) la participación infantil es un medio para que niños, niñas y adolescentes tomen parte en las decisiones sobre lo que los afecta individualmente y socialmente. El autor utiliza la idea de la “escalera de participación” para graficar el proceso gradual que debe enfrentar la niñez para alcanzar la participación plena. De esta forma, a medida que se sube en la escalera aumentan sus posibilidades de decisión y participación.

La escalera propuesta por Hart tipifica 8 niveles, que parten desde la “Manipulación o engaño” (la utilización de NNA para transmitir ideas de adultos), la “Participación decorativa” (la promoción de una causa sin los NNA tengan implicación alguna en ella) y la “Participación simbólica” (la utilización de NNA para dar mayor dramatismo al contenido comunicativo), siendo estos tres primeros niveles los que representan la no-participación infantil.

Los niveles superiores de la escalera identifican formas de participación que se diferencian en el grado de autonomía en las decisiones de los niños y niñas. El cuarto nivel, denominado “Participación sin consulta pero informada” es, aunque todavía limitada, el primer nivel de participación real. El quinto nivel “Participación con información y consulta”, si bien sigue siendo dirigida por adultos, tiene en cuenta las sugerencias de niños y niñas. El sexto escalón en tanto, “Proyecto iniciado por adultos pero con participación de NNA”, involucra efectivamente a la niñez y adolescencia en el proceso de toma de decisiones.

El séptimo y penúltimo escalón, “Proyecto sólo con participación de NNA”, representa el máximo nivel de autonomía en la participación de la niñez y la adolescencia. Aquí no hay intromisión ni asesoría de los adultos, sino que son sólo los niños y niñas quienes bajo sus condiciones desarrollan sus iniciativas o proyectos.

El autor sin embargo considera como el nivel ideal de participación infantil el que cuenta con el apoyo y la asesoría del mundo adulto. Aquí las niñas y niños son protagonistas de un proyecto que ellos mismos crean, dirigen y gestionan, pero en convivencia con personas adultas que, desde su experiencia o dominio técnico, pueden ser capaces de enriquecer al mismo.

Cuadro 1: Escala de Participación Infantil de Hart

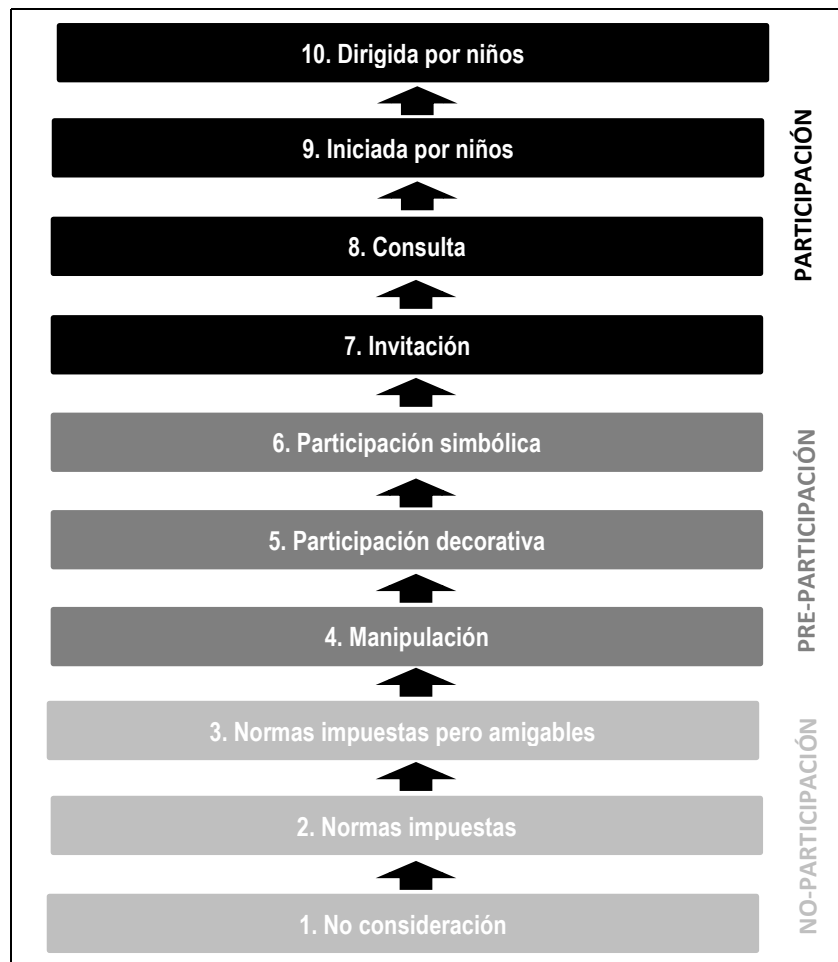


Fuente: Elaboración propia

Franklin (1995; en Gobierno de España, 2008) propone en tanto una versión modificada de la escalera de participación infantil de Hart. La autora identifica tres dimensiones diferentes en una escala de 10 niveles: La no-participación (No consideración, Normas impuestas, y Normas impuestas pero amigables), la pre-participación (Manipulación, Participación decorativa, y Participación simbólica) y la participación (Invitación, Consulta, Decisión conjunta, Iniciada por niños, y Dirigida por niños).

El aporte de la escalera de participación de Franklin es que lo que Hart consideraba como no-participación, aquí se considera como pre-participación, es decir, como los grados intermedios de participación infantil. Asimismo, agrega tres niveles de no-participación que no contemplaba la escalera de Hart.

Cuadro 2: Escala de Participación Infantil de Franklin



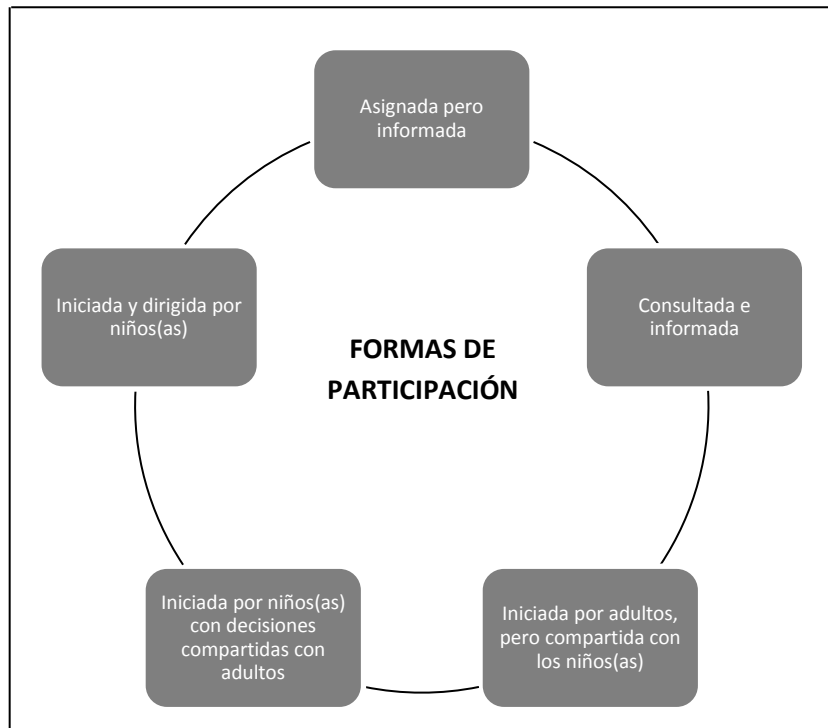
Fuente: Elaboración propia

Otros autores se alejan de la perspectiva de los niveles de participación y más bien entienden el proceso de incorporación de la participación infantil desde una mirada holística, y que entiende que el camino hacia la participación plena de la niñez no es necesariamente lineal, sino que se expande y contrae de acuerdo a un conjunto de factores históricos determinados.

Entre ellos se encuentra Treseder (1997; en Gobierno de España, 2008), quien entrega un modelo de participación infantil circular a partir de las formas en que los adultos y los niños(as) comparten el poder en la toma de decisiones. A diferencia de los modelos anteriores, las distintas formas de participación infantil no se las entiende como una gradiente, sino más bien de una manera no excluyente, esto es, de manera interrelacionada e interdependiente.

De esta forma, el autor propone 5 niveles de participación: Asignada pero informada, Consultada e informada, Iniciada por adultos, pero compartida con los niños(as), Iniciada por niños(as) con decisiones compartidas con adultos, e Iniciada y dirigida por niños(as). El modelo de Treseder además no considera la no-participación, concentrándose únicamente en los niveles en donde efectivamente se produce la participación infantil.

Cuadro 3: Modelo de Participación Infantil de Treseder



Fuente: Elaboración propia

De igual manera, Crowley (1998; en Espinar, 2002) pone en relieve que la participación infantil no puede ser entendida únicamente como un medio o un proceso sino también y fundamentalmente como un fin en sí mismo. En ese sentido, el autor entiende la participación infantil como una estrategia para alcanzar otros objetivos en los distintos asuntos y ámbitos de la vida de los NNA. La participación entonces es entendida de manera amplia, como un derecho “facilitador”, es decir, que su cumplimiento permite el cumplimiento de los demás derechos (Crowley, 1998; en Espinar, 2003).

Cussianovich y Márquez (2001) por su parte entienden la participación infantil desde la construcción de un “nosotros” colectivo. Para los autores, los NNA no sólo tienen derecho a expresar libremente sus opiniones, sino que también a que estas opiniones sean incluidas en las instancias de toma de decisiones de los distintos espacios de convivencia (familia, escuela, Estado, medios de comunicación, etc.). Por ello, hacen énfasis en la idea del “protagonismo infantil”, que implica una condición política, pero también una condición social y cultural, donde los niños, niñas y adolescentes sean asumidos como actores principales en la construcción de sociedad, con demandas y propuestas propias para mejorar sus condiciones de vida (Cussianovich y Márquez, 2001).

En esa línea, el enfoque del protagonismo infantil destaca la organización infantil como un aspecto clave para niños, niñas y adolescentes se constituyan como un actor social, entendiendo que se asumen como personas capaces y competentes para, de manera autónoma, construir

organización social que les permita instalar sus demandas y proyectos de sociedad dentro de la agenda pública.

3. El Estado y participación infantil y adolescente

El reconocimiento por parte del Estado del estatus del niño(a) como sujeto de derechos, y del Estado mismo como garante principal en el cumplimiento de esos derechos, implica un cambio en la orientación de las políticas públicas asociadas a la niñez y la adolescencia, ya que estas históricamente han partido desde la perspectiva del adulto, concibiendo a la niñez como una etapa pasiva y donde no es posible tomar decisiones. Consecuentemente, la participación infantil y adolescente en las decisiones públicas, implica un cambio político y cultural respecto de cómo se ha venido construyendo la participación social.

Desde una perspectiva jurídico-formal, el límite etario a la participación política coloca en una situación de infra-representación a la población de niños, niñas y adolescentes con respecto a otros grupos que componen la sociedad. Por ello, es posible esperar que desde la niñez y la adolescencia los ordenamientos legales tiendan a ser percibidos como una decisión de terceros, impuesta sin el consenso de su voluntad, lo que contradice el principio de igualdad ante la ley (Bassa y Lovera, 2016).

Para satisfacer una participación infantil relevante de los niños, niñas y adolescentes, Bassa y Lovera (2016) consideran que se deben cumplir ciertos estándares básicos. En primer lugar, el reconocimiento del deber del Estado de ofrecer oportunidades de participación infantil, entendiéndolo como el garante principal de acuerdo a la CDN. En segundo lugar, el no poner límites de edad a este deber del Estado, asegurando que la participación sea un derecho universal, desde los más jóvenes hasta los más viejos (lo que no implica por cierto que todos deban participar en las mismas instancias y bajo las mismas metodologías). En tercer lugar, el no discriminar, esto es, que el Estado se abstenga de realizar discriminaciones para participar (como criterios de edad). En cuarto lugar, el derecho a la participación libre y voluntaria, sin obligatoriedad, lo que conlleva la educación y entrega de información por parte del Estado. Finalmente, en quinto lugar, el adoptar medidas para que la participación sea significativa, es decir, que las opiniones de niños y niñas sean efectivamente consideradas y respetadas.

Así como entregar mecanismos formales de participación infantil es fundamental para la plena incorporación de los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos, también lo es fomentar y educar en competencias para la democracia. Dahl (1999) sostiene que la democracia (y, por extensión, la participación) no solo garantiza determinados derechos fundamentales y asegura una mayor libertad e igualdad, sino que también ayuda a construir una sociedad mejor, debido al compromiso que propone al individuo respecto de su sociedad. En el mismo sentido, niños y niñas que aprendan a ejercer la democracia no sólo aprenderán a ser ciudadanos, sino también se sentirán más corresponsables del bienestar de su comunidad.

En ese aspecto, la utilización de instancias de consulta e información resulta relevante. No es posible una participación social plena y legítima de los individuos y la comunidad en general, sin procesos informativos y canales adecuados que los habiliten a ejercer ese derecho (Consejo Nacional de Participación Ciudadana, 2017). En el caso de los niños, niñas y adolescentes, este aspecto resulta de vital importancia para su incorporación como sujetos de derecho.

4. Los Consejos de Niños, Niñas y Adolescentes

Trilla y Novella (2011) sostienen que para una participación real y efectiva es necesario que se den de manera conjunta, al menos tres grandes condiciones: reconocimiento del derecho a participar, disponer de las capacidades necesarias para ejercerlo y que existan los medios o los espacios adecuados para hacerlo posible. En ese sentido, no basta sólo con el reconocimiento a la participación infantil, sino que ello debe ir de la mano de mecanismos concretos que permitan su ejercicio.

Los Consejos de Niños, Niñas y Adolescentes forman parte de un conjunto de iniciativas de participación ciudadana descentralizada, que intentan abrir nuevas vías y procesos de incorporación de la niñez y adolescencia en vida democrática, en concordancia con el principio de participación propuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño. Una de las primeras iniciativas de participación infantil vinculadas a consejos de niños y niñas fue impulsada a mediados de los años '90 por el pedagogo italiano Francesco Tonucci en torno a la iniciativa denominada la Ciudad de los Niños (Tonucci, 1997).

Para Tonucci (1997), los consejos son espacios donde la niñez reflexiona, discute y genera propuestas para mejorar sus condiciones de vida y por extensión también la del resto de los habitantes de un país o ciudad. Los consejos permiten a los niños y niñas ejercer ciudadanía y por ende su derecho a participar en los temas que le incumben, entregando la posibilidad de que puedan ver sus ideas materializadas mientras aún sean niñas y niños.

Los consejos de niños y niñas existen en diferentes países del mundo y generalmente consisten en un espacio donde se reúnen personas menores de 18 años, representantes de la niñez y la adolescencia en un territorio determinado (país, región, ciudad o municipio), que tienen un funcionamiento permanente y que asesoran a las autoridades en la elaboración de políticas públicas.

Trilla y Novella (2011) sostienen que a partir de la forma de consejos de niños y niñas es posible formar un conjunto de capacidades para la ciudadanía, entre las que destacan:

- La capacidad de observar, conocer y comprender críticamente la realidad, es decir, que los niños y niñas se hagan conocedores de su entorno y su problemáticas.
- La capacidad comunicativa, dialógica y deliberativa, esto es, poder argumentar y defender una idea.
- La capacidad creativa, proyectiva y emprendedora, es decir, poder entregar propuestas y soluciones.

- La capacidad de comprometerse y responsabilizarse, en acciones que favorezcan el bien común.
- La capacidad de representar, ya sea a otros niños y niñas o la su comunidad en general.
- La capacidad de trabajar con otros y de autoorganizarse, esto es, asumir una autonomía en su quehacer.
- La capacidad metacognitiva, es decir, el poder reflexionar en, desde y para la acción.
- La capacidad de reconocerse como ciudadano activo, sintiéndose parte de la construcción de la comunidad en la que se vive.

Corvera (2011), en tanto, señala que es posible efectuar un paralelo con ciertos artículos contenidos en la CDN, destacándose al menos cuatro que resultan plenamente aplicables al modo de operar de los consejos de los niños y niñas:

- El artículo 12 respecto a que se debe garantizar que el niño y la niña estén en condiciones de formarse un juicio propio y pueda expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan.
- El artículo 13 sobre la libertad de niños y niñas de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo.
- El artículo 14 sobre el derecho del niño y la niña a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- El artículo 15 respecto del derecho de niños y niñas a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

5. Algunas experiencias internacionales de participación social infantil y adolescente en las decisiones del Estado

Diferentes países tanto de América Latina como de Europa, han establecido, desde mecanismos legales, espacios permanentes de participación dentro del aparato administrativo estatal, reconociéndolos como un actor o grupo de interés dentro la sociedad. Esto implica que, más allá de programas o proyectos específicos, la participación infantil está consagrada por medio de leyes o decretos que garantizan que se incorpore la opinión de niños y niñas en los asuntos que los atañen.

Un antecedente importante en participación infantil, impulsada por UNICEF a comienzos de la década del '90, es aquella que busca llevar a la práctica la opinión de niños y niñas en los ámbitos de decisión urbana, denominada "Ciudades Amigables para los Niños(as)". A este proyecto le sigue la conformación de los "Alcaldes Defensores de los Niños", que buscaba igualmente exhortar a los líderes locales de todo el mundo a comprometerse con acciones concretas para incorporar la visión y opinión de los NNA en la construcción de ciudad.

Uno de los impulsos más importantes a la participación infantil en la ciudad es el proyecto encabezado por el pedagogo italiano Francesco Tonucci denominado la "Ciudad de los Niños", llevada a cabo en la ciudad de Fano, Italia y posteriormente replicada en distintas escalas por otras

ciudades, entre las que se encuentran Rosario de Argentina y Montevideo de Uruguay. Tonucci (1996; en Corvera, 2011) parte del planteamiento de que es necesario poner a los niños y niñas como parámetro desde el cual se diseñen las políticas públicas, ya que una ciudad hecha a la medida de los ciudadanos con menos poder estará entonces hecha a la medida de todos los demás.

Para llevar a cabo este planteamiento, surgen los “Consejos Asesores de Niños”, que son las instancias formales a través de las que se canalizan las opiniones y demandas de niños, niñas y adolescentes. De esta forma, las propuestas de los NNA son presentadas ante las autoridades comunales que las acogen y evalúan la manera de implementarlas.

Los Consejos Asesores de Niños, Niñas y Adolescentes han sido una instancia de participación infantil que ha sido replicada en muchos países del mundo y que en algunos casos puede alcanzar el nivel nacional e incluso internacional. En América Latina, el año 2008 marca un hito importante en este aspecto ya que el Instituto Interamericano del Niño (IIN), con la colaboración de UNICEF, convocan al Foro Interamericano de Niños Niñas y Adolescentes titulado “Mi Derecho a Participar.” Este foro genera un proceso que decanta en una serie de recomendaciones a los Estados miembros, instándolos a promover la creación de Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (CCNNA), como espacios de participación infantil que puedan asesorar en el diseño e implementación de políticas públicas (IIN, sin año).

En América Latina existen varias experiencias importantes que vinculan la participación infantil local y nacional. En Bolivia, por ejemplo, existen tres niveles de participación consagrados en la *Ley de Código del Niño, Niña y Adolescente* del año 2004, equivalentes al nivel local, regional y nacional. Estos son las *Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia*, las *Comisiones de la Niñez y Adolescencia de los Consejos Departamentales* y el *Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia*. Asimismo, a partir de la creación de la figura del Defensor del Pueblo en Bolivia en el año 2015, nace el *Consejo Consultivo Plurinacional de Niñas, Niños y Adolescentes por los Derechos Humanos* el que, a modo de órgano asesor, elabora planes y propuestas para ser incluidas en la elaboración de políticas públicas.

En Ecuador existe el Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, con rango constitucional, y que se reconoce mediante diversas leyes y códigos (entre ellos, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Consejos Nacionales para la Igualdad) como espacio articulador del fortalecimiento de la participación ciudadana.

En el caso de Colombia, específicamente en la ciudad de Bogotá, la participación infantil se desarrolla en dos niveles: a nivel local por medio de los *Consejos Locales de Niños, Niñas y Adolescentes*, y a nivel distrital con el *Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes*. Ambos fueron instalados por medio de un decreto del Alcalde Mayor del Distrito Capital el año 2012. Ambas instancias asesoran la construcción de políticas, proyectos, planes, programas e iniciativas para la ciudad.

En Europa también es posible reconocer marcos legales que explícitamente incorporen la opinión de niños y niñas en las decisiones públicas. En España, existe reconocimiento legal de la participación infantil a nivel de comunidades autónomas. En la Comunidad Autónoma de Madrid, por ejemplo, a partir de un decreto del año 2003 existen los *Consejos de Atención a la Infancia y a la Adolescencia*, que son órganos colegiados de coordinación de las distintas administraciones públicas y de participación de las entidades, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, que se ocupan e inciden en la calidad de vida de los niños, y que incluyen a representantes de niños, niñas y adolescentes.

En Finlandia, en tanto, el *Local Government Act* del año 2015, como parte del *Youth Act* vigente desde 2008, propicia la creación de los Consejos Locales de Juventud. Estos consejos son un mecanismo de participación infantil a nivel local dirigido a todas las personas menores de 29 años, y es obligatorio para las municipalidades tener uno, siendo su regulación una tarea específica de cada municipio.

El siguiente cuadro (tabla 1) describe y compara la estructura de funcionamiento de cada una de las instancias de participación infantil por país.

Tabla 1: Estructuras de participación para niños, niñas y adolescentes en decisiones del Estado

País	Estructura	Descripción	Requisitos para participación
Bolivia	Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia	Corresponde al primer nivel de participación, en municipios.	Las organizaciones sociales de niños, niñas y adolescentes participantes en la asamblea municipal deberán tener antigüedad mínima de un año y ser autónomas en su constitución y funcionamiento. Estas organizaciones elegirán en la asamblea a dos de ellas, que acreditarán a sus respectivos representantes titulares y suplentes, los que deberán ser un niño, niña o adolescente no mayor de 18 años; cumplida esta edad la organización elegida deberá designar a otro representante.
	Comisiones de la Niñez y Adolescencia de los Consejos Departamentales	Emula a la comisión municipal, pero a nivel de departamento.	Las organizaciones sociales de niños, niñas y adolescentes participantes deberán tener alcance departamental, antigüedad mínima de tres años, ser autónomas en su constitución y funcionamiento y elegidas en asamblea sectorial. Estas organizaciones elegirán en la asamblea departamental a dos de ellas, que acreditarán a sus respectivos Representantes titulares y suplentes, los que deberán ser un niño, niña o adolescente no mayor de 18 años; cumplida esta edad la organización elegida deberá designar a otro

			representante.
	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Constituye el nivel nacional para participación.	Las organizaciones sociales de niños, niñas y adolescentes participantes en la asamblea nacional deberán tener un alcance organizativo en por lo menos tres departamentos, antigüedad mínima de tres años, ser autónomas en su constitución y funcionamiento y elegidas en asambleas departamentales. Estas organizaciones elegirán en la asamblea nacional a una de ellas, que acreditará un representante titular y su respectivo suplente, los que deberán ser un niño, niña o adolescente no mayor de 18 años; cumplida esta edad la organización elegida deberá designar a otro representante.
	Consejo Consultivo Plurinacional de Niñas, Niños y Adolescentes por los Derechos Humanos	Fue creado por el Defensor del Pueblo a modo de órgano asesor de dicha oficina.	Consejo que incorpora a los niños y niñas de nueve departamentos de Bolivia. Se creó con el fin de elaborar planes y propuestas para ser incluidas en la elaboración de políticas públicas.
Ecuador	Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes	Constituye el nivel nacional para participación infantil reconocido por la Constitución	Se realiza un proceso de elección mediante asambleas locales, según los períodos establecidos por el Consejo Cantonal de Protección de Derechos, con el apoyo técnico del Consejo Nacional para la igualdad intergeneracional. Posteriormente se realiza una asamblea de elección de representantes de cada provincia para designar a los delegados provinciales, que serán parte del proceso de elección del Consejo Consultivo Nacional como consejeros, y quienes eligen de entre ellos a sus representantes nacionales.
España, Comunidad Autónoma de Madrid	Comisión de Participación de la Infancia y la Adolescencia	Los <i>Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia</i> , son órganos colegiados de coordinación de las distintas Administraciones Públicas y de participación de las entidades, asociaciones y organizaciones de la iniciativa social,	2. La designación de los Vocales de la Comisión de Participación se regirá por los siguientes principios: a) Los Vocales serán menores residentes en el ámbito territorial del Consejo Local. b) Uno de los Vocales asumirá la Vicepresidencia de la Comisión. c) Los Vocales serán designados de acuerdo con los criterios que se establezcan en las Normas Particulares de Organización y Funcionamiento.

		<p>que se ocupan e inciden en la calidad de vida de los niños.</p> <p>Por Reglamento, cada Consejo debe tener una <u>Comisión de Participación de la Infancia y la Adolescencia</u>.</p> <p>La Presidencia y la Secretaría de la Comisión de Participación son nombradas por el Pleno del Consejo Local, de entre el Presidente y los Vocales representantes de las distintas Administraciones, pero el Vicepresidente/a y los vocales de la Comisión deben ser niños y niñas.</p>	<p><u>Ejemplo Normas particulares:</u> [Comunidad THAM].</p> <p>La participación de los menores responderá al siguiente procedimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La presentación de candidatos/as ha de ser libre y voluntaria. ▪ Debe garantizarse una información suficiente entre niños, niñas y adolescentes del territorio a través de los medios adecuados. ▪ Deben crearse condiciones suficientes para valorar la participación social y que exista la correcta motivación. ▪ Igual proporción de niños y niñas. ▪ El límite de edad de incorporación de los vocales a la Comisión será de 16 años, con una permanencia máxima en la Comisión de 2 años ▪ Podrán ser miembros de la Comisión de Participación dos animadores o educadores cuya función será la de dinamizar dicha comisión.
	<p>Consejos Locales de Niños, Niñas y Adolescentes</p>	<p>Es una instancia consultiva a nivel local para la construcción de políticas, proyectos, planes, programas e iniciativas para la Ciudad.</p> <p>Está compuesto por representantes del gobierno local, organismo de participación, sociedad civil y <u>doce niños, niñas o adolescentes de entre 7 y 14 años.</u> (Los adolescentes mayores de 14 pueden participar</p>	<p>Los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes de cada una de las localidades del Distrito Capital, están conformados por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Alcalde/sa Local o su delegado/a. 2. Un/a Representante o delegado/a de las siguientes Secretarías: 3. Un/a representante del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC. 4. Un/a representante del Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON. 5. El/la Coordinador (a) del Centro Zonal de ICBF – Regional Bogotá o su delegado (a).

Bogotá, Colombia		en los Consejos Locales de Juventud).	<p>6. Doce (12) niños o adolescentes y doce (12) niñas o adolescentes de la localidad.</p> <p>7. Dos (2) representantes de las organizaciones de la sociedad civil que asisten al Comité Operativo Local de Infancia y Adolescencia.</p>
	Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes	Idem anterior, a nivel distrital.	<p>1. El/la Alcalde/sa Mayor de Bogotá, D.C., o su delegado/a quien lo presidirá.</p> <p>2. Un/a Alcalde/sa representante de las Alcaldías Locales de Bogotá, elegido entre ellos.</p> <p>3. Los/as Secretarios/as Distritales o su delegado/a de los siguientes sectores administrativos (...)</p> <p>4. El/la Director/a del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal – IDPAC o su delegado/a.</p> <p>5. El/la Director/a del Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON o su delegado/a.</p> <p>6. El/la Director (a) Regional del ICBF o su delegado (a).</p> <p>7. El/la Veedor (a) Distrital o su delegado (a).</p> <p>8. Un niño o adolescente y una niña o adolescente delegados/as por cada uno de los Consejos Locales de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>9. Dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil que asisten al Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia.</p>
Finlandia	Consejos Locales de Juventud	Los Consejos de Juventud es un mecanismo de participación a nivel local. Se señala que pueden participar en los Consejos <u>todos los menores de 29 años</u> , y es obligatorio para las Municipalidades	<p>*La regulación específica de cada Consejo depende de cada Municipalidad. Aquí se transcribe la norma que establece su obligatoriedad.</p> <p>Consejos de la Juventud</p> <p>(1) Para asegurar la oportunidad de participación de personas jóvenes y de ejercer influencia, el órgano ejecutivo local debe establecer un consejo de la</p>

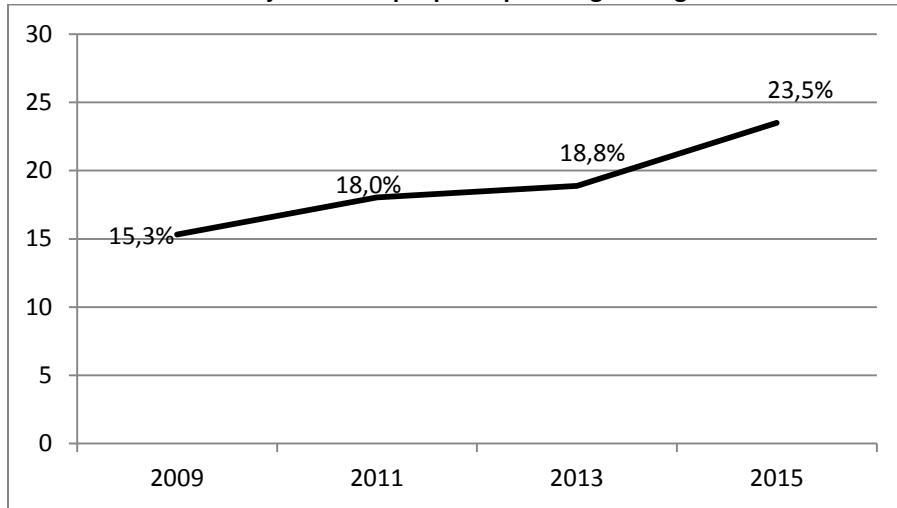
		tener uno. Finlandia señala que a 2016 el 70% de las Municipalidades tiene uno.	juventud o grupo similar que represente la mirada de los jóvenes y asegurar las condiciones operacionales. El Consejo puede ser compartido por dos o más municipalidades. (2) Los consejos deben tener una oportunidad para influir la planificación, preparación, ejecución y monitoreo de las actividades de las diversas áreas de responsabilidad de las municipalidades en materias de relevancia para el bienestar, la salud, la educación, el medioambiente, vivienda o movilidad de los residentes de la municipalidad y también otras materias que el consejo considere significativos para los niños y jóvenes. Los consejos de la juventud deben estar involucrados en el trabajo municipal para desarrollar la participación de niños y jóvenes y de las oportunidades para que su visión sea presentada.
--	--	--	---

6. Estado de la Participación infantil y adolescente en Chile

Actualmente en el país un 24,9% personas tienen entre 0 y 17 años, lo que corresponde aproximadamente a 4.369.035 niños, niñas y adolescentes (CASEN, 2015). De ellos, un 12% señala pertenecer a un pueblo originario y un 1,5% declara tener otra nacionalidad. El 18,2% de los NNA, en tanto, se encuentra en una situación de pobreza por ingresos, 9 puntos porcentuales más que la población adulta, mientras que el 23,3% se encuentra en una situación de pobreza multidimensional, 3 puntos porcentuales más que la población adulta (CASEN, 2015).

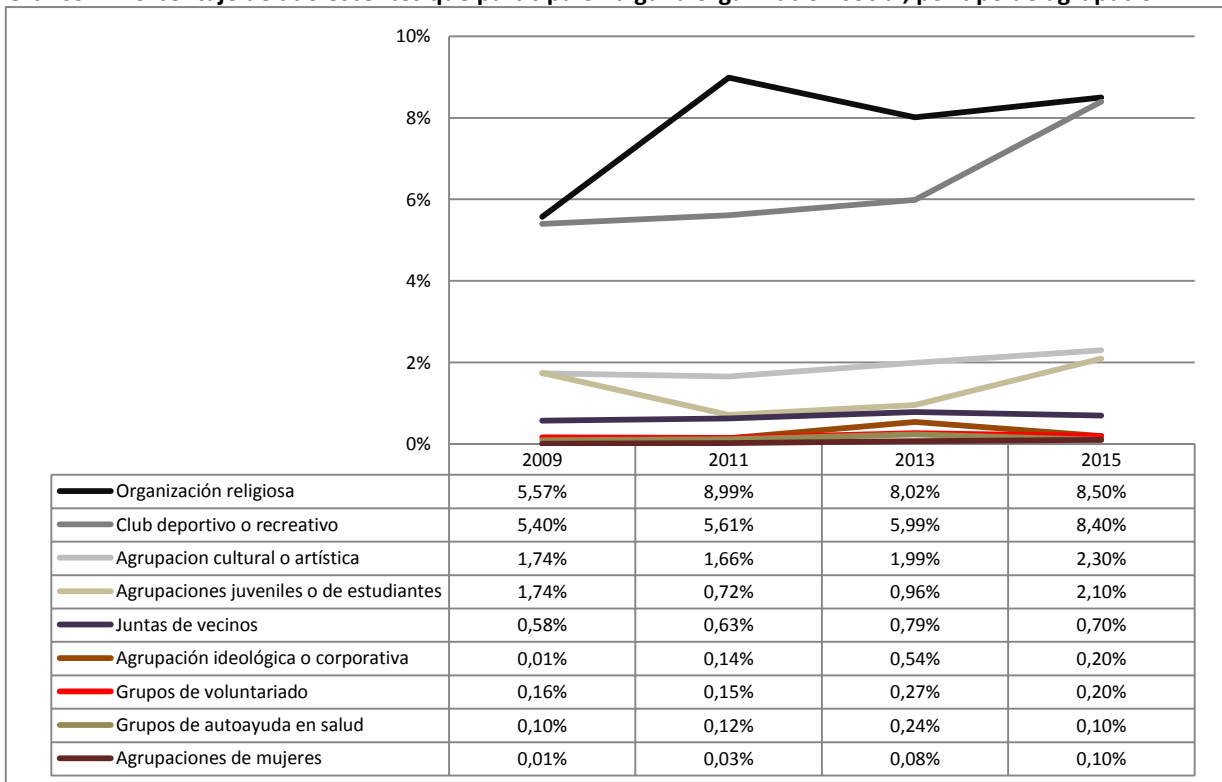
Según los datos de CASEN (2015), si bien la gran parte de los NNA no participa en organizaciones sociales de ningún tipo, es posible advertir una tendencia al alza en la participación infantil en los últimos años. De acuerdo a este estudio, los NNA mayores de 12 años que participan en alguna organización social han aumentado sostenidamente desde 2009, alcanzando el 2015 el 23,5% (Gráfico 1). Asimismo, al indagar en los tipos de organizaciones con mayor participación infantil, cabe notar la preminencia de organizaciones religiosas y deportivas (Gráfico 2).

Gráfico 1: Porcentaje de NNA que participa en alguna organización social



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta CASEN 2015

Gráfico 2: Porcentaje de adolescentes que participa en alguna organización social, por tipo de agrupación



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta CASEN 2015

Por su parte, la última “Encuesta Nacional de Derechos Humanos y Niños, Niñas y Adolescentes” (Fundación Opción y Universidad Central, 2012) muestra que el nivel de conocimiento de la CDN por parte de adolescentes entre 12 y 17 años es bajo (equivale sólo a un 22,9%), siendo el derecho a la educación el derecho más conocido y el derecho a opinar y ser escuchado uno de los menos conocidos.

El estudio “Mi Opinión Cuenta” llevado a cabo por SENAME (2013), en tanto, arroja que el derecho que las personas menores de 18 años perciben como el menos considerado por los adultos es el derecho a ser respetado sin importar el color de piel, las características del cuerpo, ni el lugar donde se vive.

Los resultados del encuentro nacional Yo Opino, Es Mi Derecho: Niñas, Niños y Adolescentes construimos el país que soñamos (Consejo Nacional de la Infancia, 2015) señalan que las convergencias más amplias entre los niños, niñas y adolescentes sobre su vínculo con el país guardan relación con 1) el reclamo por que se reconozca las opiniones de los niños así como su capacidad para tomar decisiones, 2) la necesidad de generar más espacios de comunicación con los adultos y entre NNA, 3) la necesidad de mejorar el trato hacia los niños y 4) la necesidad de fomentar valores como la solidaridad, el respeto y la buena convivencia.

Desde los estudios anteriores es posible notar entonces una creciente valoración de la participación infantil por parte de los NNA, acompañada de una paulatina mayor participación efectiva en los distintos espacios de decisión colectiva. Esta situación, no obstante, en muchos casos encuentra barreras legales, institucionales y culturales importantes, en una sociedad que en muchos aspectos considera a niños y niñas como objetos de protección (Duarte, 2013).

En esa línea, los estudios anteriores muestran también una cultura que aún no ha incorporado del todo la perspectiva de derechos de la niñez. La misma “Encuesta Nacional de Derechos Humanos y Niños, Niñas y Adolescentes” deja en evidencia lo poco que se habla al interior de los hogares chilenos sobre los derechos de niños y niñas: el 48,1% señala no conversar nunca o casi nunca sobre esta temática en sus casas (Fundación Opción y Universidad Central, 2012).

En relación a la oferta pública de mecanismos institucionales regulares para la participación e influencia de NNA en políticas públicas en Chile, Pyerín y Weinstein (2015) la califican como incipiente y sectorial. Esta situación se explica porque los mecanismos de participación tienen limitaciones en tanto no son vinculantes, carecen de autonomía, representatividad y recursos suficientes, a la vez que no forman parte del conjunto del ciclo de políticas -diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

Según las autoras la ley chilena no contempla en forma explícita a organizaciones de niños/as y adolescentes, por lo que no pueden directamente presentar sus demandas, debiendo ser mediatizadas a través de representantes adultos y dejando su incorporación a la voluntad de cada organismo.

En ese contexto, la Observación N° 35 del Comité de Derechos del Niño (CRC/C/CHL/CO/3, 2007) efectuada al tercer informe periódico de Chile, recomienda que el país *“promueva, facilite y aplique, dentro de la familia, las escuelas, la comunidad y las instituciones, así como también en los procedimientos judiciales y administrativos, el principio de respeto a la opinión del niño y promueva y facilite la participación del niño en todos los asuntos que le afecten, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Convención”*.

Más aún, dentro de las últimas observaciones que el Comité de Derechos del Niño realiza al país, muestra su preocupación ante el poco avance en materia de participación infantil, especialmente respecto de estructuras institucionales *“que permitan a los niños participar en la elaboración de las políticas nacionales, regionales y locales relativas a infancia, y en particular procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones”* (CRC, 2015b).

Actualmente se encuentran en discusión parlamentaria un paquete de leyes que buscan actualizar al país en materia de protección de derechos y participación social de los NNA, en el marco de la Nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2015-2025. Ello incluye el Proyecto de Ley que establece el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, y el que crea la Subsecretaría de la Niñez; el proyecto que crea el Defensor de los Derechos de la Niñez; la creación de dos nuevos servicios, uno de protección especializada y otro de responsabilidad penal adolescente; la adecuación de la Ley N° 19.968 de Tribunales de Familia; y la modificación de la Ley N° 20.032 sobre Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME y su régimen de subvención (Consejo Nacional de la Infancia, 2015).

7. Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes en Chile

En Chile existe actualmente la forma “Consejos de la Sociedad Civil”, donde las personas adultas pueden involucrarse, de acuerdo al área de intervención del organismo público (transportes, salud, vivienda, etc.) en el quehacer gubernamental, teniendo estos un carácter consultivo (no vinculante) y autónomo. No existe sin embargo una institucionalidad que incorpore la participación infantil como una instancia de consulta permanente en los temas que les afectan.

Los sectores salud, educación y justicia, además de organismos como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y el Consejo Nacional de la Infancia son los entes estatales que cuentan en la actualidad con iniciativas regulares de participación infantil y adolescente. En salud, se crea el “Consejo Consultivo de Adolescentes y Jóvenes del Ministerio de Salud” el año 2010 para asesorar a las autoridades ministeriales en las decisiones en torno a políticas y servicios públicos de salud para este grupo poblacional (MINSAL, 2011). En educación, existen los “Consejos Escolares”, conformados por adultos y niños, los “Consejos de Alumnos” y el “Consejo de la Sociedad Civil del Ministerio de Educación”, creado el año 2012 y que cuenta con representantes de la sociedad civil relacionadas con la educación, del ministerio y del alumnado (UNICEF, 2015).

El INJUV también un Consejo de la Sociedad Civil, cuya convocatoria es abierta a los Centros de Alumnos y a las organizaciones juveniles, y desarrolla a nivel regional (UNICEF, 2015). El Consejo Nacional de la Infancia, por último, ha venido generando desde el año 2014 la iniciativa

denominada “Yo Opino, es mi Derecho” en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dirigida a niños, niñas y adolescentes de 4 a 18 años, con el fin de incorporar la opinión de los NNA en la construcción de una Política Nacional de Niñez y Adolescencia y una Ley de Garantías de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y en el marco del Plan de Formación Ciudadana del Ministerio de Educación (Consejo Nacional de la Infancia, 2016).

SENAME por su parte cuenta con el “Consejo Asesor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes”, integrado por NNA procedentes de OPD a nivel nacional, cuya misión es asesorar a la Dirección Nacional del SENAME u otras autoridades que se lo soliciten, especialmente en materia de derechos (SENAME, 2015). Este espacio se formaliza el año 2013, donde se destaca la necesidad de que tenga un correlato a nivel nacional, regional y local en cada una de las comunas en donde se encuentre instalada una Oficina de Protección de Derechos (OPD) (SENAME, 2015). Asimismo, SENAME desarrolla todos los años desde 2003 un sondeo denominado “Mi Opinión Cuenta”, cuyo objetivo es conocer las percepciones de los NNA en torno a los derechos que consideran más y menos vulnerados en sus respectivas comunas, a través de un sistema de votación (UNICEF, 2015).

SENAME es creado a fines de la década del ´70, como colaborador del sistema judicial, encargado del cuidado de las personas menores de 18 años. Es posterior a la ratificación de la CDN por parte de Chile, sin embargo, que se convierte en el instrumento central para implementar una política de protección de los derechos de la infancia. Para ello, se crean en el año 2001 las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), dispositivos locales encargados de abordar la vulneración y la promoción de derechos en coordinación con los municipios y las organizaciones comunitarias.

Asumiendo las recomendaciones de organismos internacionales y de los compromisos asumidos por el Estado de Chile, SENAME busca por medio de las OPD incorporar a su oferta preventiva el derecho a la participación con mayor fuerza en sus modalidades. En ese sentido, se había generado suficiente evidencia para sostener que la eficacia de los mecanismos de detección precoz de las vulneraciones de derecho dependía no sólo de generar instancias de prevención en los espacios cotidianos de los niños y niñas, sino que también promover mecanismos que favorecieran la participación de la niñez y de la comunidad a nivel local⁴.

Entre las tareas de la OPD se encuentran la elaboración participativa de una política local de infancia; la generación de redes como mecanismos de derivación; incentivar la participación de la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de niños y niñas; otorgar protección en forma directa sólo en los casos en que no exista oferta o el problema sea de fácil solución y el fortalecimiento de las competencias parentales en las familias o encargados de los niños y niñas (SENAME, 2013).

⁴ Así lo señalaba el estudio “Generando un Modelo para la Alerta Temprana de Vulneración de Derechos en el Espacio Local” llevado a cabo por SENAME y la Fundación León Bloy el año 2007, que entre sus principales conclusiones mostraba la importancia de propiciar espacios de participación para los niños/as y adolescentes, considerando que el derecho a opinar y a organizarse, se encuentra, según los propios niños/as y adolescentes, altamente vulnerado.

Actualmente el SENAME busca impulsar el fortalecimiento de las OPD como entidades articuladoras en el espacio local de las políticas de infancia y adolescencia, instaurando la Unidad de Prevención, Participación y Gestión Local (UPP), cuyo objetivo es favorecer un sistema integrado de prevención de carácter territorial en cada una de las comunas del país, cuyo abordaje se realiza desde dos componentes: la “Protección de derechos” y la “Gestión Intersectorial, articulación territorial y participación de la niñez” (SENAME, 2015).

Bajo esas premisas, es que desde las OPD se le otorga un mayor impulso a la conformación de CCNNA. Estos tienen por objetivo asesorar a la autoridad local (alcalde y concejales), respecto de los temas que les afectan, siendo convocados desde las propias OPD principalmente a través de las escuelas o los barrios (SENAME, 2015). SENAME promueve que los CCNNA cuenten con decretos alcaldicios que regulen su constitución, funcionamiento y sistema de elección, que cuenten con planificaciones estratégicas y que aporten al desarrollo de las acciones impulsadas por la OPD de manera transversal (SENAME, 2015).

De acuerdo a SENAME (2015), para constituir un CCNNA las OPD deben generar las siguientes acciones:

- a. Identificar actores: focalizar la intervención con ciertos grupos de niños, niñas y adolescentes de la comuna, como por ejemplo grupos organizados, escuelas, entre otros.
- b. Articular grupos: ya sea existentes (juntas de vecinos de niños/as, clubes juveniles, entre otros) o a través de un levantamiento de liderazgos en las escuelas y/o territorios, ambos bajo principios de representatividad (territorial, etnia, desarrollo evolutivo, etc.)
- c. Generar procesos de representación y democracia: generación de procesos democráticos de elección de representantes (entre pares) y toma de decisiones.
- d. Integrar a niños, niñas y adolescentes representantes a espacios de toma de decisión: redes comunales, concejo comunal, consultas municipales, elaboración de instrumentos de gestión municipal, elaboración de diagnóstico y política local de infancia, reuniones con autoridades locales, red de infancia, entre otros.
- e. Generar procesos de renovación de liderazgos.

VII. ANÁLISIS DE RESULTADOS

1. El Consejo Asesor Nacional y los Consejos Regionales de niños, niñas y adolescentes en SENAME: Percepciones generales sobre su funcionamiento e incidencia

El Consejo Asesor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes de SENAME es una instancia única a nivel nacional que se compone de integrantes de CCNNA de las diferentes comunas del país. Para César Guzmán ex-encargado de Participación Ciudadana de SENAME y protagonista del proceso de instalación de este Consejo, su creación viene a dar respuesta a dos demandas:

“...responder a la CDN y a los miles de artículos y a las miles de observaciones que se han hecho en el Consejo de las Naciones Unidas, por el tema de tener espacios de participación, entonces surge en un momento en que los mismos niños plantean que haya un consejo en todo el país”

El Consejo Asesor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes se conforma en el año 2013 en el Encuentro Nacional de Niños, Niñas y adolescentes, realizado en Pícarquín (VI región) donde participan más de 80 niños y niñas quienes, por medios de elecciones y voto universal, eligen a quienes los representarían en el Consejo, cargos que tienen una duración de dos años.

El Consejo se compone de 23 representantes (14 de regiones y 9 de la Región Metropolitana. Cuenta asimismo con un grupo coordinador, que se encuentra conformado por un(a) Coordinador(a) Nacional, un(a) Vicecoordinador(a), un(a) secretario(a) y un(a) encargado(a) de comunicaciones. Los demás niños y niñas participantes tienen la calidad de voceros(as).

El Consejo Asesor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes se compone de integrantes de los CCNNA comunales, que previamente han seguido el camino de participar en los Consejos Asesores Regionales (y en los Consejos Zonales, en el caso de la Región Metropolitana). Para Carlos Molina, encargado Metropolitano de la UPP de SENAME, es clave este proceso que, desde lo local se proyecta a lo nacional, ya que:

“Lo que le da la legitimidad a este Consejo es que tenga también trabajo territorial, o sea yo tampoco me podría imaginar un alcalde u otro representante público que no tenga trabajo en terreno para poder después legislar o hacer ordenanzas municipales”

El Consejo Asesor Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes se ha transformado en una instancia importante para incorporar la opinión de la niñez y la adolescencia en las decisiones y procedimientos que los afectan como grupo dentro de la sociedad y como apoyo a la gestión pública. En ese sentido, si bien la misión de este consejo es asesorar a la dirección nacional de SENAME, en la práctica recibe solicitudes de diferentes organismos del Estado. El Consejo tiene además una agenda propia, elaborada por todos los(as) participantes de los Encuentros Nacionales, y que es entregada en calidad de mandato al Consejo, teniendo también la facultad de presentar recomendaciones a las instituciones encargadas de la protección de los derechos de la niñez (SENAME, 2017).

Es así como, en diferentes oportunidades el Consejo Asesor se ha reunido con el presidente de la Corte Suprema, mostrándole sus preocupaciones sobre las formas de proteger a los niños y niñas que pasaban por tribunales (por ejemplo, que no tuvieran que ver a sus victimarios, que no tuvieran que ir a declarar como una persona adulta frente a un jurado, etc.). Estas gestiones fueron muy importantes para la creación de salas especiales para la niñez (denominadas salas Gesell), evitando la denominada victimización secundaria⁵, así como también para la creación de un manual dirigido a los niños y niñas que explica las situaciones posibles de enfrentar en un proceso judicial.

Asimismo, el Consejo Asesor ha comenzado a realizar visitas a las residencias de protección a cargo de organismos colaboradores de SENAME, para ver la realidad de niños y niñas en esos establecimientos. Esta labor queda vinculada preferentemente en los Consejos Regionales de Niños, Niñas y Adolescentes.

Más allá de las áreas de protección y justicia, SENAME tiene también convenios con otros organismos como el Consejo Nacional de la Televisión (CNTV), donde el Consejo Asesor asesora en contenidos específicos para niños y niñas, así como también en proyectos del CNTV, como el desarrollo de programación dirigida a la niñez y la adolescencia.

Los Consejos Regionales de niños y niñas, por su parte, surgen a fines del año 2014 buscando generar un nexo de participación infantil y adolescente entre el nivel local y nacional (SENAME, 2017). Tienen por objetivo asesorar al/la directora/a regional de SENAME y a la autoridad regional que a través de este lo solicite (SEREMIS, Intendentes, entre otros). Además permiten avanzar en representación y descentralización de la constitución del Consejo Asesor Nacional. Se han constituido oficialmente Consejos Regionales en las regiones de Tarapacá, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, O'Higgins, Maule, Biobío, La Araucanía, Los Lagos, Aysén, Magallanes, Los Ríos, Arica-Parinacota y Metropolitana, quedando pendiente sólo la Región de Antofagasta.

Estos Consejos, en el caso de la Región Metropolitana, se nutren a partir de otro paso intermedio, los Consejos Zonales, que agrupan a los CCNNA comunales en cuatro sectores de acuerdo a un criterio geográfico: Zona Norte, Zona Sur, Zona Oriente y Zona Poniente. Su creación se relaciona con la necesidad de establecer un vínculo y darle un sentido de continuidad al nivel local y el nivel nacional. Molina lo explica de la siguiente manera:

“...había un consejo local y había un consejo nacional que iban por líneas distintas, de ahí que nace la lógica de un régimen intermedio que eran los consejos regionales, y nosotros lo estructurábamos en base a como está estructurado el Estado, desde la idea de que el consejo local asesorara al Alcalde, y que de eso se estableciera una forma de selección para llegar a un consejo regional que asesorara el director regional o las autoridades regionales y que de eso se eligiera un consejo nacional”

⁵ Según Beristain (1996; en Gutierrez de Pineros; Coronel y Pérez, Carlos, 2009), la victimización secundaria como forma de violencia institucional hace referencia a la mala o inadecuada atención que recibe la víctima una vez que entra en contacto con el sistema de Justicia.

El Consejo Regional posee un funcionamiento similar al Consejo Asesor Nacional, nutriéndose de todos los niños y niñas representantes de los CCNNA comunales, con quienes se junta dos veces al año para elegir a los(as) voceros(as) regionales, quienes son los encargados(as) de llevar el vínculo con la UPP. Señala Molina:

“Cada zona elige sus voceros, son cerca de 60 chiquillos con los que nos reunimos, normalmente 2 veces al año...y el resto del año son los voceros de cada zona los que se van reuniendo y se van nutriendo de los niños, bajan la información...se eligen entre ellos, ellos se dan una forma de organización y los representantes son elegidos de manera democrática, y los candidatos se presentan, se votan, como en cualquier otra elección, se hace una convocatoria, se elige un grupo que hace las veces de TRICEL, se inscriben candidaturas y de acuerdo a eso después hay votaciones y se eligen los representantes”

Respecto de la evaluación de los Consejos, tanto nacional como regionales, en el año 2015 SENAME en conjunto con la Universidad de Chile desarrollaron tres “Encuentros Macrozonales” (en Antofagasta, Santiago y Temuco) con niños, niñas y adolescentes que participaban de CCNNA y que eran representantes de sus comunas a nivel regional. En ellos, se destaca que la participación de niños y niñas en los Consejos se sostiene en el deseo de ser escuchados y contar con espacios donde poder nombrar sus intereses y opiniones (SENAME, 2015).

A pesar de ello, los niños, niñas y adolescentes participantes de estos encuentros señalan la excesiva centralización que ocurre en ambos niveles, nacional y regional, y es identificado como un elemento que afecta el funcionamiento de los Consejos y el trabajo que pretenden realizar en sus comunidades y con otras organizaciones. Asimismo plantean la dificultad de poder reunirse con autoridades para explicitar sus problemáticas (SENAME, 2015).

Los mismos niños, niñas y adolescentes reconocen asimismo sus dificultades para expresarse en público y de contradecir con argumentos a los adultos. En esa línea, remarcan sus condiciones adversas para poder expresarse en todos los ámbitos: en sus hogares, en las escuelas y en las reuniones con autoridades. Por ello, se valora a los CCNNA como instancias que permiten entrenar y mejorar las habilidades comunicativas y la posibilidad de contar con “adultos aliados” que los acompañen en este proceso (SENAME, 2015).

En esa línea, César Guzmán considera a los CCNNA como un paso fundamental para ir desestructurando el adultocentrismo en las relaciones sociales e institucionales. Al mismo tiempo, asume que es un paso más dentro de un derrotero de iniciativas que han marcado en muchos casos de manera negativa la relación adulto-niños/a:

“Cuando la autoridad empieza a escuchar y a responder se da cuenta que aquí se produce un trabajo súper enriquecedor, porque en general los chiquillos parten al principio desde la lógica de la desesperanza aprendida, pero siempre terminan siendo súper constructores”

2. Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel local: Percepciones generales sobre su funcionamiento e incidencia

Los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes que actualmente se encuentran en funcionamiento en las diferentes comunas del país, representan desde SENAME un proceso que ha buscado ir profundizando el componente de participación social infantil dentro de los ejes programáticos de las OPD, especialmente a partir de las buenas evaluaciones que se recibían. Como lo señala Guzmán:

“...en el levantamiento de información uno podría ver que de las buenas practicas lo mejor que se evaluaba o un factor positivo para los equipos era el eje de la participación”

Ello trae como consecuencia un mayor impulso a los CCNNA:

“...se venía planteando que las bases técnicas tenían que ir avanzando en el tema de la participación, hasta que se generaron o más bien se formalizaron los consejos consultivos y la encuesta “Mi Opinión Cuenta”. También se agrega el hecho de que los Alcaldes y las autoridades deban recibir e interactuar con los niños, el área de participación estaba muy fuerte en los territorios potenciada por organizaciones de la sociedad civil que trabajaron con el SENAME”

Este eje de participación permite que haya niños que integren los CCNNA que no provengan necesariamente de situaciones de vulneración. En buena medida se trata de individuos que llegan buscando una participación más activa dentro de sus barrios o que ya poseen una trayectoria de participación comunitaria. Para Carlos Molina:

“Los niños de los CCNNA generalmente están vinculados a organizacionales vecinales, de estudiantes, ellos están insertos en diferentes agrupaciones, o sea no son niños que solamente esperan a que los llamen para participar, sino que ellos tienen un trabajo constante y permanente dentro de sus comunidades”

Ello sin duda puede provocar que en muchos casos las expectativas superen las propias condiciones bajo las cuales funcionan los CCNNA. Por ejemplo, en la evaluación que realizan los propios niños, niñas y adolescentes en los denominados Encuentros Macrozonales, se plantean barreras importantes a la participación. Hubo coincidencia en la percepción de una falta de claridad sobre la función que cumplen al interior de las OPD, mostrando la necesidad de que algunos CCNNA puedan trascender el carácter de “taller de niños” o “taller de participación infantil” para ir construyendo poco a poco una real instancia de incidencia a nivel comunal (SENAME, 2015).

Junto con lo anterior, niños y niñas señalan la importancia de que los CCNNA puedan tener cierta autonomía e incluso contar con recursos propios. Para ello, se menciona como uno de los mecanismos la posibilidad de acceder a una personalidad jurídica que permita la postulación a fondos públicos. Se plantea además avanzar en la generación de un reglamento de CCNNA, la incorporación de los mismos en el registro público de organizaciones de la sociedad civil y

gestionar espacios de mayor vínculo entre los mismos CCNNA y los municipios a través de los Consejos de la Sociedad Civil (SENAME, 2015).

Asimismo, surgieron críticas al modo predominante de convocatoria a los CCNNA, ya que en general esta se realiza por medio de las escuelas y colegios, los que tienden a seleccionar a los participantes en base a “las buenas notas o buena conducta”, lo que es considerado como discriminatorio y como una forma de fomentar una participación “tutelada”.

Para Carlos Molina, ello ocurre ya que la forma de selección de los niños y niñas depende sólo de los profesionales de la OPD, ya que:

“hay OPD que son más comunitarias, por lo que los niños vienen de juntas de vecinos, organizaciones culturales, etc., en cambio otras van directamente a los colegios”

Para César Guzmán ex-encargado de Participación Ciudadana de SENAME, la vinculación con los colegios considera además un problema de cobertura en el trabajo de participación social infantil de las OPD:

“...para constituirse (Nota del Autor: los CCNNA) se basan mucho en la estructura de los colegios, eso es un tema porque son los niños que están más institucionalizados en el sistema”

Las opiniones de los niños, niñas y adolescentes extraídas de estos encuentros también se relacionaron con las dificultades para reunirse con las autoridades comunales, para que los escuchen y tomen realmente en cuenta sus opiniones. En esa línea, se sostiene que la participación infantil y juvenil ha sido más simbólica que real, ya que son poco consultados en los temas que afectan a la comuna donde viven. Incluso se señala el poco conocimiento que las propias autoridades tienen del trabajo de los CCNNA (SENAME, 2015).

En esa línea, César Guzmán plantea que:

“cuesta establecer esa relación (con la autoridad) hay mucho perjuicio de por medio y hay mucho cuestionamiento respecto de cuanto se toma en cuenta la opinión a la hora de decidir”.

Desde su opinión, faltan mecanismos que puedan evidenciar la influencia efectiva de los CCNNA en las decisiones de la comuna, en tanto:

“uno podría decir que los niños participen en el presupuesto comunal o que participen del plano regulador, pero no sabemos qué tan importante puede ser a la hora de saber cómo se sacan las conclusiones y es un tema saber cuánto influyeron los niños en ello”

Vínculo a esto se encuentra la dificultad de que el CCNNA, como espacio dependiente de una OPD y éste, a su vez, con cierta dependencia de la alcaldía, tenga la capacidad de plantear todos los temas frente a la autoridad municipal. Guzmán sostiene:

“yo diría que el vínculo más importante es con la autoridad (el alcalde), ahí yo te diría que hay hartos prejuicios, por ejemplo en el caso de La Pintana que el año pasado tuvo el cuestionamiento

al Alcalde por los recursos de la subvención escolar preferencial mientras estábamos con este espacio de constituir la mesa, o sea plantear ciertos temas a la autoridad cuando quien está en la OPD es un trabajador del municipio y está cuestionando a su propio jefe, es un punto complejo”.

Para evitar este tipo de situaciones, desde la UPP de SENAME se busca establecer instancias más amplias de conversación entre los CCNNA y las autoridades. En ese sentido, Carlos Molina plantea que:

“Hemos pedido a las comunas que los CCNNA asesoren al consejo municipal y no dependan sólo de las reuniones con el Alcalde, para evitar que haya malos entendidos y se crea que se estarían politizando estos CCNNA, ya que en los consejos municipales hay una representación más amplia”.

En una línea similar, los niños y niñas plantean que el trabajo de los CCNNA pudiera encontrar una modalidad de registro (oral, escrito, audiovisual) y constituirse en una forma de archivo que contenga las actividades y discusiones que cada CCNNA lleva a cabo. Esto permitiría compartir las experiencias, las formas de trabajo y la articulación con otros Consejos (SENAME, 2015). Asimismo, niños y niñas plantean la necesidad de que el trabajo de participación de los integrantes de los CCNNA no se pierda al salir del colegio o cumplir los 18 años. Se aboga por nuevos espacios que puedan ser plataformas sobre las cuales continuar aportando al cambio social (SENAME, 2015).

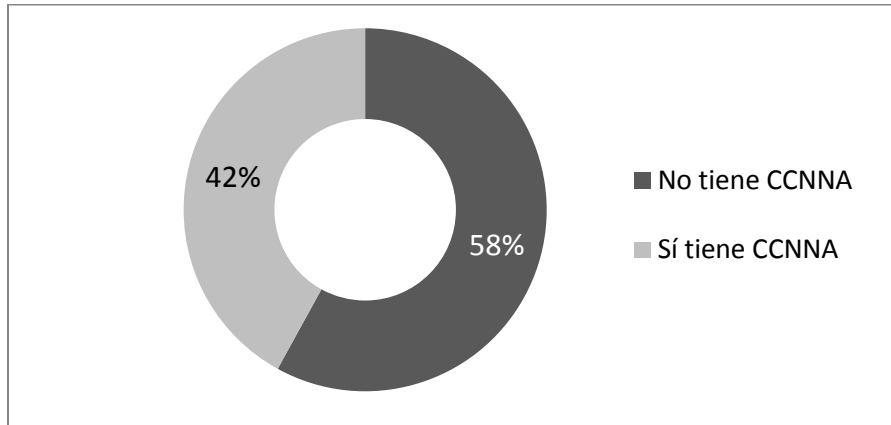
3. Los Consejos Consultivos Locales: Su distribución en las comunas del país

Según la información recabada por la Encuesta “Estructura Municipal dedicada a temas de Niñez y Adolescencia” (Consejo Nacional de la Infancia, 2017)⁶, a partir de una muestra de 327 comunas, se aprecia que un 66% de las comunas del país posee OPD dentro de su estructura municipal. El 25% de los municipios encuestados, en tanto, declara tener un Plan Anual de Niñez y Adolescencia, observándose que mientras mayor es el tamaño de las comunas, mayor es la probabilidad de que exista un plan anual en el municipio.

El 42,2% (138 Municipios) declara haber constituido un CCNNA (Gráfico 3). Este porcentaje sin embargo es el primero que se obtiene, por lo que no puede estimarse su evolución en el tiempo. Asimismo, mientras mayor es el tamaño de las comunas, mayor es la probabilidad de que existan Consejos de Niños y Niñas en el municipio. El 65,2% de comunas grandes presentan CCNNA versus el 17,6% de las comunas pequeñas (Gráfico 4).

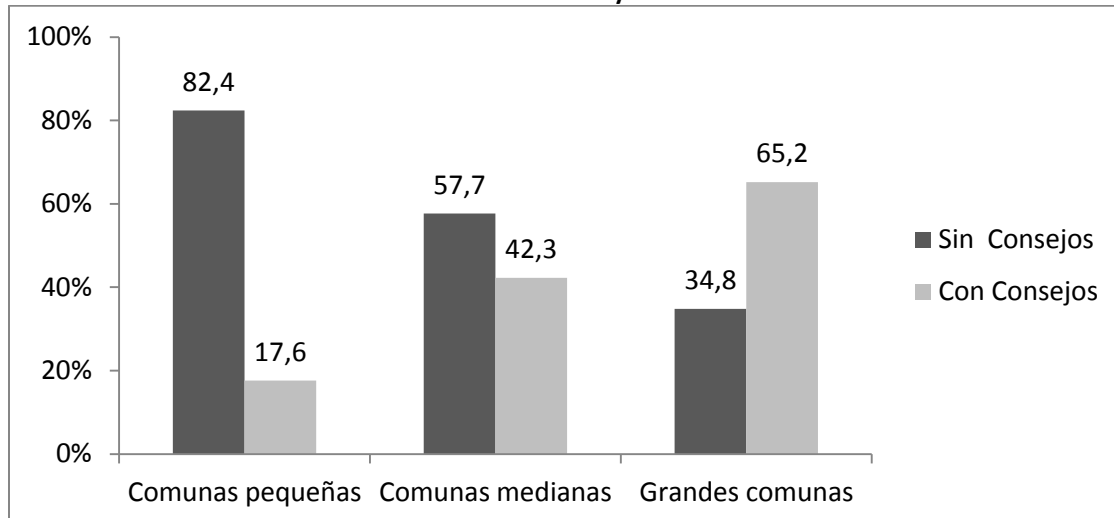
⁶ Encuesta enviada por el Subsecretario de Desarrollo Regional y por la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia, el 15 de Noviembre del 2016 vía correo electrónico a todos los Municipios del país (346). Las respuestas se recibieron hasta mediado del mes de febrero 2017.

Gráfico 3: Existencia de CCNNA



Fuente: Encuesta Estructura Municipal dedicada a temas de Niñez y Adolescencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2017)

Gráfico 4: Tamaño de comuna y existencia de CCNNA



Fuente: Encuesta Estructura Municipal dedicada a temas de Niñez y Adolescencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2017)

Se identifica asimismo que la presencia de OPD u Oficina de Infancia en el municipio es determinante para la existencia de CCNNA. En comunas sin ninguna de estas agencias sólo en el 6% se encuentran Consejos, mientras que las comunas donde una o ambas instancias se encuentran presentes, la existencia de CCNNA es casi 10 veces superior (Tabla 1).

Tabla 1: OPD/Oficinas de Infancia y existencia de CCNNA

Existencia OPD/ oficinas de infancia	No tienen Consejo	Tienen Consejo	Municipios respondientes
Ni OPD ni Oficina	94,0%	6,0%	100
OPD u Oficina	44,7%	55,3%	170
OPD y Oficina	33,3%	66,7%	57
Total general	57,8%	42,2%	327

Fuente: Encuesta Estructura Municipal dedicada a temas de Niñez y Adolescencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2017)

La comparación sobre la existencia de Consejos Consultivos en cada región del país muestra una gran dispersión de los datos, es decir, un alto grado de lejanía de los datos respecto a la media (con un coeficiente de variación de un 54,5%). Los extremos indican que no existen comunas con Consejos Consultivos en la región de Arica y Parinacota (aunque con pocos casos) y un 74,5% de comunas en la Región Metropolitana que sí presentan esta instancia (Tabla 1).

Tabla 2: Distribución nacional de CCNNA locales

REGIÓN	NO TIENE CONSEJO	TIENEN CONSEJO	MUNICIPIOS RESPONDIENTES
XV	100,0%	0,0%	4
I	71,4%	28,6%	7
II	88,9%	11,1%	9
III	37,5%	62,5%	8
IV	41,7%	58,3%	12
V	71,1%	28,9%	38
RM	25,5%	74,5%	51
VI	62,5%	37,5%	32
VII	72,0%	28,0%	25
VIII	56,6%	43,4%	53
IX	46,7%	53,3%	30
XIV	72,7%	27,3%	11
X	74,1%	25,9%	27
XI	70,0%	30,0%	10
XII	70,0%	30,0%	10
Total	57,8%	42,2%	327

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Estructura Municipal dedicada a temas de Niñez y Adolescencia (Consejo Nacional de la Infancia, 2017)

Haciendo el ejercicio de clasificar las regiones de acuerdo al porcentaje de Consejos Consultivos, se puede apreciar que aquellas con mayor cantidad de comunas con Consejos Consultivos son la Metropolitana, de Atacama, de Coquimbo, del Biobío y de la Araucanía. En el otro extremo, las regiones en que el porcentaje de comunas con Consejos Consultivos no supera el 30% son las regiones de Arica y Parinacota, de Iquique, de Antofagasta, de Los Lagos, de Los Ríos, del Maule, de Valparaíso, de Aysén y de Magallanes.

En el análisis anterior llama la atención que las regiones con mayor cantidad de comunas con Consejos Consultivos tiendan a ser contiguas o cercanas geográficamente, lo que podría indicar un cierto *contagio* en esta materia, es decir, que una comuna con Consejo Consultivo termine estimulando la creación de otros Consejos Consultivos en las comunas más próximas o, en sentido inverso, que comunas sin Consejo Consultivo desincentiven a comunas cercanas a generar este tipo de instancias. Ello sin embargo requiere de mayor profundización en estudios posteriores.

De igual manera, en el mismo análisis se puede apreciar que, salvo las regiones V y VII, en general aquellas regiones con menos cantidad de comunas con CCNNA tienden a estar ubicadas geográficamente en los extremos del país (norte y sur). Ello podría estar indicando una debilidad de las políticas públicas de promoción de la participación infantil para llegar a las zonas más alejadas del centro del país aunque esto, por cierto, requiere también de estudios específicos en la materia que puedan confirmar o rechazar esta hipótesis.

4. Caracterización general de las comunas de Peñalolén, Recoleta y San Bernardo

4.1 Antecedentes generales

Las tres comunas escogidas para este estudio se ubican en la ciudad de Santiago de Chile, Región Metropolitana. Peñalolén se sitúa al Oriente de la capital, Recoleta en el sector Centro y San Bernardo en el sector Sur.

Peñalolén: La comuna creada el año 1984, se componía en ese momento de asentamientos precarios, los que se han visto progresivamente beneficiados con la radicación definitiva. Junto a ello, y especialmente desde la década del 90, las empresas inmobiliarias generan conjuntos residenciales de mayor plusvalía, incorporando equipamiento urbano e infraestructura. También se mejora la red vial y se suman obras como la autopista urbana Vespucio Sur y la Línea 4 del Metro, Universidades, Centros Deportivos. Es una comuna esencialmente residencial, pero debido a ser limítrofe con el pie de monte andino, presenta algunos vestigios de ruralidad.

Recoleta: La comuna es creada en 1981, pero la Municipalidad sólo desde el año 1992 se hace cargo del territorio. Su ubicación inmediatamente al norte del río Mapocho y aledaña al centro cívico de la capital. Es una comuna que mezcla una amplia zona residencial de sectores medios y populares, junto a una zona de servicios, como Cementerios, Comercio detallista (barrio Patronato), ruta patrimonial, zona turística (barrio Bellavista). También pertenece a la comuna la vertiente norponiente del Parque Metropolitano (Cerro San Cristóbal).

San Bernardo: Comuna situada en el sur de Santiago, limítrofe entre el casco urbano y el mundo rural. En su origen fue fundada como ciudad, distante unos 18 kilómetros del centro de Santiago. En los últimos 30 años, el paisaje urbanístico de San Bernardo ha variado de acuerdo principalmente al crecimiento explosivo de su población. Muchas casas otrora señoriales pasaron a convertirse en edificios de departamentos. Por otro lado, muchos vecinos vendieron sus grandes casonas, donde hoy se encuentran nuevas poblaciones y edificios.

4.2 Datos demográficos

La Región Metropolitana, cuenta con 52 comunas, con un total de 7.314.176 habitantes, de acuerdo a la proyección INE para el año 2015. En la Tabla 3, se observa la población total (niños/as y adultos) de cada comuna. Se tiene además que en estas tres comunas reside el 9,68% de los habitantes de la Región.

Tabla 3: Población total por comuna

Comunas	Población Total	% de población en RM
Peñalolén	242.766	3,32%
Recoleta	168.342	2,30%
San Bernardo	297.262	4,06%
Total 3 comunas	708.370	9,68%
Total RM	7.314.176	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proyectados 2015 de INE

En la Tabla 4, en tanto, se tiene la población de niños y niñas menores de 18 años por comuna, siendo San Bernardo la comuna de mayor población del estudio, con más del doble de NNA que la comuna de menor población (Recoleta). Peñalolén se sitúa en un lugar intermedio. En estas tres comunas reside el 10,3% de los NNA menores de 18 años de la Región Metropolitana.

Tabla 4: Población de NNA por comuna

Comunas	Población NNA	% de población de NNA en RM
Peñalolén	63.843	3,62%
Recoleta	36.508	2,07%
San Bernardo	81.888	4,64%
Total 3 comunas	182.239	10,33%
Total RM	1.764.238	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proyectados 2015 de INE

En base a las cifras expuestas en las dos tablas anteriores, se puede concluir que la población de niños/as en relación a la población general en cada comuna varía entre el 21,7% de la comuna de Recoleta y el 27,5% en la comuna de San Bernardo, estando el promedio de las tres comunas (25,7%) muy levemente sobre la Región Metropolitana, que es del 24,1% (Tabla 5).

Tabla 5: Porcentaje de NNA en relación a población total

Comunas	% Niños/as en relación a población total
Peñalolén	26,3%
Recoleta	21,7%
San Bernardo	27,5%
Promedio 3 comunas	25,7%
Total RM	24,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proyectados 2015 de INE

Finalmente, la distribución según sexo entre NNA que se presenta a continuación, permite apreciar que en las tres comunas hay una proporción de niños levemente superior al de las niñas, siendo similar a la distribución por sexo de la Región Metropolitana.

Tabla 6: Distribución según sexo entre NNA

Comunas	% Niños	% Niñas	% NNA
Peñalolén	51,16%	48,84%	100,00%
Recoleta	50,87%	49,13%	100,00%
San Bernardo	51,11%	48,89%	100,00%
Total 3 comunas	51,08%	48,92%	100,00%
Total RM	50,99%	49,01%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proyectados 2015 de INE

4.3 Datos socioeconómicos

A continuación se presentan indicadores sobre densidad poblacional y ruralidad (Tabla 7), los que permiten apreciar el carácter eminentemente urbano de las tres comunas, aunque con matices, ya que Recoleta se sitúa en el extremo urbano con una ruralidad del 0% y una mínima población ocupada en actividades agroforestales del 0,8%. En el otro extremo, San Bernardo cuenta con un 2,3% de sus habitantes viviendo en localidades rurales y 3,7% se clasifica en Actividades agroforestales. Peñalolén, en tanto, presenta una situación intermedia.

Tabla 7: Densidad poblacional y ruralidad

Comunas	Densidad (hab/km ²)	% Ruralidad	% PEA* Agrícola	% PEA* Forestal
Peñalolén	3986,3	0	1,6	0,1
Recoleta	9149,4	0	0,8	0
San Bernardo	1591,0	2,3	3,6	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a estudio de: Berdegué, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. 2010. "Comunas Rurales de Chile". Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/03/comunas-rurales-chile.pdf>

*PEA: Población Económicamente Activa

Por otra parte, según los resultados de la encuesta CASEN 2013, se observa que las tres comunas se sitúan con un porcentaje de pobreza superior a la media regional, pero también refleja diferencias importantes entre las tres comunas del estudio. Así, la comuna de San Bernardo, con un 17,88% presenta un porcentaje muy superior al de Recoleta y Peñalolén, que se sitúan en torno al 10% (Tabla 8).

Tabla 8: Porcentaje de pobreza

Comunas	% Pobreza
Peñalolén	9,38%
Recoleta	10,73%
San Bernardo	17,88%
Promedio 3 comunas	12,66%
Total R.M.	9,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de información CASEN 2013

Los datos sobre vulnerabilidad escolar elaborados por JUNAEB en base a población escolar de colegios públicos, muestran un panorama diferente al de pobreza por comuna. En efecto, Peñalolén aparece con la mayor vulnerabilidad y Recoleta con la menor, aunque las diferencias son escasas entre las tres comunas (Tabla 9). La disonancia entre ambas mediciones puede deberse al hecho de que en Peñalolén cohabitan sectores de bajos y altos ingresos, lo que en promedio genera una comuna con pobreza relativamente baja, pero que al producirse la segregación escolar según situación socioeconómica, provoca que la vulnerabilidad escolar capturada por JUNAEB no considere a los alumnos/as de familias de altos ingresos.

Tabla 9: Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE)

Comunas	IVE
Peñalolén	74,22%
Recoleta	66,59%
San Bernardo	71,93%
Promedio 3 comunas	70,91%
Total RM	69,07%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de JUNAEB (2015)

5. El caso del Consejo de Niños y Niñas de Recoleta: la participación desde la horizontalidad

5.1 Antecedentes

La OPD de la comuna de Recoleta funciona desde el año 2006, tendiendo continuidad como tal hasta la actualidad. Aquí no hubo Programa de Prevención Comunitaria de SENAME (PPC)⁷ ni había precedentes respecto a oficinas de infancia. La participación no era en un comienzo un ámbito de prioridad de la OPD, sino que estaba focalizada fundamentalmente en atender casos de vulneraciones y, en ese ámbito, como apoyo para descomprimir la labor judicial.

Cuando la OPD incorpora el enfoque de participación en el año 2008, se comienza a trabajar con los centros de alumnos de los colegios de la comuna. Algunos colegios no obstante no contaban con centros de alumnos, lo que significó un trabajo de promoción de esta instancia de participación estudiantil en los establecimientos educacionales. De esta manera, los niños y niñas que iban a formar parte del Consejo, que en ese momento se denominaba Parlamento de Niños y Niñas, ya contaban con algún tipo de experiencia de participación al ser representantes estudiantiles en sus respectivos colegios.

De ese Parlamento compuesto por los centros de alumnos de la mayoría de los colegios de la comuna (descontando aquellos que aún no contaban con esta instancia), se elegían a su vez representantes con quienes la OPD mantenía un trabajo más permanente. Estos representantes fueron elegidos por los mismos niños y niñas, teniendo la responsabilidad de entregar un conjunto de demandas a la alcaldía, lo que ocurre a fines del año 2009.

El año 2010 la OPD produce un cambio en el formato de participación de los niños y niñas. Se deja atrás la figura del Parlamento y se desarrolla un trabajo con grupos operativos instalados en los propios colegios, discutiendo y resolviendo dinámicas específicas de esos colegios. Un elemento clave en este cambio, a juicio del actual equipo de la OPD, es el contexto social que vive el país en ese momento, relacionado con el movimiento estudiantil y su participación activa en la sociedad.

El Consejo de Niños y Niñas de Recoleta como tal recién ve la luz el año 2013, pero ahora con un enfoque vinculado a lo barrial. Comienza su trabajo con dos mesas territoriales de niños y niñas, en sectores vulnerables de la comuna, las que luego se unifican y terminan siendo el equipo motor que hasta hoy en día participa en el Consejo. En ese sentido, el Consejo de Niños y Niñas de Recoleta no tiene una representación comunal, sino más bien de algunos sectores, específicamente aquellos en los que la OPD desarrolla su trabajo.

El Consejo tiene como hito fundacional una reunión con el alcalde. Se compone de alrededor de 15 niños y niñas que participan de manera continua. Son ellos mismos los que deciden funcionar

⁷ Los Programas de Prevención Comunitaria (PPC), con el objetivo de prevenir y detectar precozmente las vulneraciones de derecho en los territorios, a través de la formación de promotores de los derechos en los barrios y poblaciones, la conformación de redes comunitarias y vecinales para abordar estos temas, la generación de mecanismos de participación para los niños y niñas y la sensibilización de las familias, a través del desarrollo de iniciativas de buen trato, por parte de éstas (SENAME, 2011).

desde la figura de la asamblea, donde no hay presidente ni directiva permanente, sino que todos mantienen el mismo nivel de incidencia y posibilidad de ejercer la vocería. Esta figura, sin embargo, de acuerdo al equipo de la OPD, ha ido variando en el tiempo, recurriendo de igual manera a ciertos niños y niñas como representantes del resto ya que ello permitía mayor operatividad.

Uno de los factores que más incide en los frecuentes cambios de enfoque programático, de acuerdo a la opinión del propio equipo de la OPD de Recoleta, es la alta rotación de profesionales que ha pasado por la Oficina. En sus propias palabras:

“En estos programas la rotación es alta. Cada dos años estamos teniendo cambios en los equipos”.

El año 2013, el Consejo participa de la experiencia “En Recoleta los niños y las niñas también votan” como espacio de formación cívica en el marco de la elección presidencial y parlamentaria. Durante el año 2014, en tanto, en conjunto con la Radio Juan Gómez Millas se realiza un taller de radio, en el que se buscaba entregar herramientas comunicativas a los niños y las niñas del Consejo. A partir de esa experiencia se realiza el programa denominado “Kids Time”, con información, entrevistas y contenido dedicado los niños, niñas y adolescentes de Recoleta.

Al menos una vez al año el Consejo se reúne con el alcalde. Para el equipo de la OPD, en sus reuniones con el alcalde, los niños y niñas del Consejo propusieron distintos temas que consideraban necesarios de que fueron considerados por el municipio,

“como la seguridad comunitaria, drogas, ocupar los espacios públicos, la violencia, y entregaron algunas propuestas al alcalde, algunas de esas están en ejecución, vinculado a la necesidad de entregar mayor seguridad a los espacios de recreación para que ellos pudieran hacer uso de ellos, como el Programa Escuelas Abiertas, de hacer seguros los espacios... en los horarios donde los espacios son mal ocupados las canchas, las plazas, el colegio está abierto”.

Otra iniciativa que destaca el equipo de la OPD es poner en el tapete el adultocentrismo en la relación entre niños y niñas y los espacios de atención médica. En ese sentido,

“otro reclamo que ellos hacían era que cuando llegaban a ser atendidos en los CESFAM, no eran sujetos válidos para el médico, siempre se apelaba a un adulto...entonces decían que nunca les preguntaban a ellos como se habían sentido o qué les dolía, siempre la pregunta iba dirigida al papá, mamá o adulto responsable...ellos querían ir modificando eso...y se está tomando en cuenta en la Política y el Plan Local de Niñez”.

A pesar de lo anterior, el equipo de la OPD de Recoleta considera lejana la posibilidad de que el Consejo tenga pueda participar efectivamente de decisiones importantes para la comuna, como los presupuestos municipales. En ese sentido, el equipo señala la inquietud que, desde su perspectiva, manifiestan los niños y niñas del Consejo sobre la dependencia que esa instancia tiene de SENAME:

“Los chicos nos cuestionan los problemas de SENAME, que puedan plantear su opinión sienten que es súper importante, pero ojalá desde en un espacio que trascienda la institucionalidad que se dedica más bien a los temas de vulneración, sienten que en vez de asesorar a la directora de SENAME, ellos deberían asesorar a la presidenta”.

Actualmente el Consejo de Niños y Niñas de Recoleta se compone de varios niños y niñas migrantes, lo que ha dinamizado y otorgado una nueva cara a la participación infantil en la comuna. En ese sentido, entre niños y niñas se ha hecho muy relevante como componente de la participación las ideas de la no discriminación y la interculturalidad.

Las instancias de involucramiento del Consejo en los espacios de decisión de la comuna consideran su participación en el diseño de instrumentos de gestión municipal, como el PLADECO y la iniciativa “Refundación de Barrios”, así como en la organización y convocatoria en las “Mesas Barriales”.

Existe un integrante del Consejo de Niños y Niñas de Recoleta que participa dentro del Consejo Asesor Nacional de SENAME. Para ser elegido como representante entre sus pares, el niño tuvo que presentar ante el resto su interés en participar en dicha instancia, su motivación y sus aptitudes para el cargo. Luego, por medio de votación, resultó electo entre varios candidatos.

4.2 La opinión de niños y niñas⁸

4.2.1 Lo que entienden por participación

Para los niños y niñas del Consejo de Niños y Niñas de Recoleta, la participación es entendida como el respeto recíproco y la no discriminación. Eso se manifiesta concretamente en la idea de que las personas deben respetar el derecho que cada uno tiene a expresarse y emitir una opinión, sin importar su condición. Ello implica reglas compartidas dentro de la comunidad a las que todos deben adscribir.

“...en este espacio todos nos juntamos acá y damos nuestra opinión, también hay que respetar a los demás, respetar cuando habla, no molestarlo cuando el otro está hablando”

“no discriminar...que estén todos unidos, que no se excluya a nadie, podemos hablar un tema de conversación, cualquiera”

Lo anterior implica de igual forma que niños y niñas consideran relevante para una participación ideal la horizontalidad en las relaciones sociales, es decir, que cada persona o grupo tenga las mismas posibilidades que el resto para entregar y hacer valer su opinión.

“Todos tenemos el mismo poder que el otro, nadie tiene más poder que el otro...”

4.2.2 Su vinculación con el territorio y los problemas locales

⁸ Los niños y niñas que participaron de la discusión tenían entre 8 y 15 años de edad.

La principal forma de vinculación del Consejo Consultivo con el territorio se da a través de las “Mesas Barriales”, donde los niños y niñas del Consejo no sólo participan sino que apoyan su organización. Aquí se generan redes de apoyo con adultos y se establecen vínculos con niños y niñas de los barrios, a quienes se les invita a exponer sus problemáticas. Las Mesas barriales pueden ser además instancias donde otros niños y niñas puedan incorporarse al Consejo.

Es desde ese espacio en que el CCNNA o puede asimismo ser reconocido como instancia que representa a los niños y niñas de la comuna, y donde sus integrantes pueden empaparse de los problemas y demandas de la comunidad.

“...nos piden ayuda de vez en cuando, les gustaría que hiciéramos ahí los eventos que hacemos”

Niños y niñas del Consejo demuestran tener un buen conocimiento sobre las problemáticas que enfrentan sus pares dentro de la comuna. Al menos en este aspecto las opiniones abundan y, si bien se mezclan con la experiencia personal, también las trascienden. Ello demuestra un sentido cívico importante.

“Uno de los problemas que más afectan a los niños es la violencia...y en los adolescentes está el problema de la droga y el embarazo prematuro”

“...el problema de la basura, del medioambiente y de los árboles, que muchos se rompen y no los cuidan...enfrente de mi casa plantaron muchos árboles pero nunca los cuidaron, la municipalidad nunca los regó y se secaron y ahí quedaron, el terreno quedó baldío y ahora ahí hicieron una calle”

Dentro de las problemáticas infantiles y juveniles identificadas por niños y niñas está la poca valoración que los adultos tienen de sus opiniones. En ese sentido, el adultocentrismo es apuntado como uno de las principales barreras para su participación efectiva en la comunidad. Este diagnóstico tiende a vincularse con sus experiencias cotidianas en el hogar.

“El problema aquí es que no escuchan a los niños, porque piensan que no sabemos lo que hacemos”

“...se preocupan más de las cosas que hacen ellos que de sus hijos o de los niños”

4.2.3 Sus mecanismos de deliberación interna

Los niños y niñas muestran que el funcionamiento interno del CCNNA se caracteriza por una relación horizontal entre sus miembros, tipo asambleísmo. Incluso se aprecia un cierto resquemor a la posibilidad de contar con autoridades o con voces que pesen más que el resto. Destacan que siempre buscan los acuerdos y cuando existe divergencia esta se zanja con una votación.

“Todos somos presidentes, todos opinamos...antes teníamos presidente, tesorero, esas cosas, pero nos dimos cuenta que no funcionaba y además muchos de lo que tenían un cargo ahí se fueron”

“Todo lo conversamos entre todos y si no hay acuerdo se hace una votación”

En ese sentido, más que una directiva, los niños y niñas eligen vocerías que los representan en las instancias zonales y regionales, para lo cual salen elegidos aquellos integrantes que quieren participar y tienen mayor votación.

“Para representar al consejo en otras instancias, zonal, regional, se eligen voceros que tienen una duración de 2 años, ahí uno va a dar su opinión, va a escuchar la opinión de los demás que es muy diferente a la que puede encontrar uno en el barrio”

4.2.4 Su capacidad de incidencia

Las instancias de incidencia local del Consejo se dividen en dos espacios: por un lado, las reuniones con el alcalde, a quien se le plantean las problemáticas de los niños y las niñas de la comuna recogidas en el trabajo de los Encuentros Barriales una o dos veces al año y, por otro, la posibilidad de desarrollar proyectos comunitarios en los que se socializa a la comunidad el enfoque de derechos a través de talleres de participación, programas de radio, encuentros en los barrios, etc.

“...en las juntas barriales que hacemos, donde nos ganamos en una zona de la comuna y llamamos a todos los niños para que nos vayan dando su opinión, todas esas opiniones después las juntamos y damos una problemática que después se le entrega al alcalde”

“Nosotros ganamos un concurso para tener un programa de radio, en la radio Juan Gómez Millas de la U. de Chile, y a nosotros nos gustó hacer eso y queremos retomar ese espacio, haciéndolo en la radio de acá, la radio local”

Son las actividades comunitarias las que entregan resultados más concretos a ojos de los niños y las niñas del Consejo. Las reuniones con el alcalde representan más bien un hito, una oportunidad para visibilizar el Consejo dentro de la comuna y sus autoridades. Ello no quita por cierto que sea una instancia solemne y emblemática para el Consejo y que, por lo mismo, sea muy esperada y valorada.

“El alcalde nos decía que estaba sorprendido, porque muchos problemas que le contamos él los sabía, pero que se lo dijeran los mismos niños, y de la manera como se lo decían, bien elaborada, le sorprendía mucho”

4.2.5 Evaluación del Consejo

Los niños y niñas valoran principalmente el Consejo como un lugar de formación y aprendizaje, en tanto les permite por una parte aprender sobre derechos de los niños, y, por otra, ser capaces de desarrollar habilidades de argumentación que les permita articular una opinión sólida frente a los demás, especialmente los adultos.

“Muchos de acá han desarrollado personalidad, porque eran bastante tímidos, les costaba mucho hablar...cuando estábamos en la radio a muchos les daba miedo el micrófono, pensaba que los iba a morder, después de dos sesiones, ningún problema”

Otro aspecto valorado es la posibilidad que entrega el Consejo de representar a los niños y niñas de la comuna. Ello es percibido como una responsabilidad, pero también como un privilegio y un aliciente para ayudar en la tarea de mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes de la comuna y del país.

“Con el Consejo empezamos desde el barrio, desde la comuna y la ciudad a construir un mejor país”

Uno de los temas que más se repite es el relacionado con el respeto a las personas migrantes. Se reconoce que la comuna de Recoleta presenta un importante número de población proveniente de otros países con la que conviven diariamente. En ese sentido, se asume un aprendizaje intercultural dentro del Consejo, además tomando en consideración que uno de los miembros del mismo Consejo es un niño migrante.

“He aprendido que a las personas no hay que discriminarlas por su color de piel o su forma de ser, porque todos somos iguales, somos todos personas que quieren estar tranquilos, vivir en paz”

4.2.6 Su vinculación con el Consejo Asesor Nacional

Dentro de los integrantes del Consejo, se encuentra un niño que forma parte del Consejo Asesor Nacional de SENAME. Se muestra sin duda como uno de los más preparados e informados durante la discusión. Asume su rol de intermediario entre los niños y niñas de su comuna y las autoridades regionales y nacionales. Más aún, entiende como un camino lógico desarrollar la participación desde lo local hacia lo regional y nacional.

“... (El Consejo Asesor Nacional) es la posibilidad que uno tiene de empezar desde el barrio, desde la comuna y la ciudad a construir un mejor país”

Llama la atención que desde su perspectiva las problemáticas de la niñez y la adolescencia en el país no son una realidad homogénea sino que, por el contrario, presentan situaciones diversas de acuerdo a la realidad de cada territorio.

“...ahí uno va a dar su opinión, va a escuchar la opinión de los demás que es muy diferente a la que puede encontrar uno en el barrio, porque vienen de diferentes regiones, ahí tienen otros problemas”

4.3 ¿Qué lecciones entrega el Consejo de Niños y Niñas de Recoleta?

El Consejo de Niños y Niñas de Recoleta tiene como una de sus principales fortalezas su despliegue territorial. Si bien el Consejo no tiene una representación de todos los sectores de la comuna, este sí puede vincularse y conocer las problemáticas de la niñez presentes en cada uno de ellos mediante la metodología de los Encuentros Barriales. Estos encuentros ayudan a que el Consejo tenga un conocimiento importante sobre los problemas que afectan (y las soluciones posibles) a la niñez en la comuna.

En ese sentido, la información que de los Encuentros Territoriales se extrae, en clave local y desde la propia vivencia cotidiana, puede ser (si es que actualmente no lo es) un importante insumo para la autoridad municipal. De los encuentros, sin embargo, no queda un registro sistemático de la discusión que ahí ocurre, sino que son los propios niños y niñas del Consejo son los interlocutores de esa información. A pesar de ello, es importante señalar que esa información, por medio de los representantes del Consejo, sí puede llegar a las instancias regionales (Consejos Regionales) y nacionales (Consejo Asesor Nacional) de participación infantil definidas por SENAME.

La organización de Encuentros Barriales tiene también la ventaja de entregar una cierta autonomía al trabajo que desarrollan los niños y niñas dentro del Consejo. El Consejo puede decidir el lugar y la manera en la que se lleva a cabo el Encuentro, lo que permite que la actividad tenga en su construcción una escala acorde con las dinámicas propias de la niñez.

Desde su funcionamiento interno, el Consejo de Niños y Niñas de Recoleta se caracteriza por la horizontalidad en la participación. Se le otorga mucha importancia a la igualdad de condiciones de cada integrante del Consejo, lo que en ocasiones tiende a generar conflictos con los mecanismos establecidos dentro del trabajo de la OPD, que requieren de cargos representativos para transmitir la información y para la incorporación en los espacios zonales y regionales.

En ese sentido, si bien se trata de una experiencia de organización infantil muy inicial, es posible identificar al interior del CCNNA o algunas prácticas de una democracia asambleísta: la centralidad de la la deliberación colectiva en las decisiones del Consejo y la negativa a elegir representantes permanentes.

Las lógicas de horizontalidad se ligan por cierto al enfoque con que la misma OPD ha llevado adelante el proceso de instalación del Consejo, desde los conceptos de respeto y no discriminación. Incluso, debido a la gran cantidad de niñez migrante que se ha instalado en la comuna en el último tiempo, ha adoptado igualmente una mirada intercultural que viene a fortalecer aún más esta lógica de horizontalidad.

La vinculación con el territorio y sus lógicas horizontales de deliberación interna, tiende a palear en cierta medida el escaso poder asignado al Consejo dentro de las decisiones del municipio. Si bien la participación del Consejo tiene a ser en muchos casos simbólica, el poco tiempo de vida del Consejo en relación a los Consejos de otras comunas, no obstante, le entrega buenas perspectivas para generar mayores avances en el corto y mediano plazo.

6. El caso del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo: la participación desde el liderazgo

5.1 Antecedentes

La OPD de San Bernardo es una de las más antiguas, partiendo el año 2004. Desde ese año, los cambios que se ha venido desarrollando han sido sustanciales. Así como en Recoleta, la participación no era en un comienzo un ámbito de prioridad de la OPD, sino que estaba focalizada fundamentalmente en atender casos de vulneraciones. Para la encargada de la OPD de San Bernardo, *“la OPD es un gran paraguas donde cabe todo”*.

En San Bernardo sí hubo una línea programática de PPC, que lideró la línea de participación infantil y adolescente en la comuna, con el apoyo de la OPD. De hecho, el Consejo Infanto-juvenil surge como una instancia colaborativa de participación entre el PPC y la OPD, a mediados del 2012. Sin embargo es recién en 2014 donde logra posicionarse dentro del municipio al reunirse con la alcaldesa.

El término de la línea programática del PPC, especialmente lo abrupto de su finalización, impidió darle continuidad al trabajo de participación que este programa desarrollaba. Ello provocó que:

“los niños lo sintieran como una traición, por lo que en San Bernardo se genera un quiebre”.

A lo anterior se le suma la percepción de los niños y niñas respecto a que las reuniones con la alcaldesa se llevan a cabo en un ambiente muy protocolar, presuroso y sin la voluntad de llegar a compromisos entre las partes para trabajar los temas ahí planteados.

Ese contexto determina dos elementos que marcan el funcionamiento futuro del Consejo. Por una parte, una gran disminución en el número de integrantes que participaban en forma permanente del Consejo y, por otra, niños y niñas que vuelcan su trabajo hacia temas internos, dedicándose a conformarse nuevamente como grupo.

El Consejo ha trabajado tanto desde los colegios como desde los territorios en su vinculación con la comuna. En un comienzo se impone un enfoque territorial, legado por el PPC, logrando una importante representación de la comuna, exceptuando las zonas rurales. Al finalizar la línea PPC, la forma territorial cambia y la OPD genera una alianza con la Corporación Municipal de Educación, para la incorporación de niños y niñas desde la lógica de los centros de alumnos. En palabras de la encargada de la OPD:

“costó trabajar con la corporación, porque tienen una planificación súper intensa y les costó entender que esta participación, que no fuera adultocentrista y que no dependiera de las metas de las instituciones”

A pesar de lo anterior se sostiene, que tanto desde el enfoque territorial como desde el educacional, ha habido una buena representación de los niños y niñas de la comuna, ya que el método de participación infantil es amplio, trascendiendo a los representantes más permanentes. Es así como el Consejo se compone comúnmente de cerca de 60 niños. De esta manera:

“al trabajar con un grupo de niños más grande que lo que es el Consejo mismo, la comunicación iba directo de esos niños hacia el resto de los niños del territorio...y desde lo educacional, el tema de los centros de alumnos, tiene por definición el ser representativo de sus espacios educacionales”

Desde la línea de los centros de alumnos, que es la que prima en estos momentos, todos los años se invite a 2 representantes de los centros de alumnos de cada colegio de la comuna para formar parte del Consejo. Luego de una reunión inicial, donde se explica lo que es y hace el Consejo, los participantes eligen a sus representantes, quienes son los coordinadores del Consejo, así como también los encargados de representar a la comuna en las instancias regionales y nacionales. Las elecciones se realizan mediante votación hacia aquellos que previamente han declarado y explicitado al resto las razones para querer ser representantes del Consejo, bajo el criterio de que:

“algunos tienen súper impregnado el tema del liderazgo y de querer estar permanentemente vinculados a este espacio”.

Una vez elegidos, los representantes se reúnen de manera bimensual en las dependencias de la OPD.

Dentro de las principales demandas de los niños y niñas del Consejo, la encargada de la OPD reconoce tres ámbitos: en salud, donde se hace hincapié en la inexistencia de un espacio de atención en los CESFAM más propio para ellos, donde los profesionales se refirieran a ellos y no le hablaran sólo a sus padres, así como también:

“que hubiera profesionales especializados en el trato con los adolescentes, con la entrega de insumos de anticoncepción, ya que existían ciertos dispositivos en los centros de salud que intimidaban a los adolescentes, cuestionando la entrega de condones u otros métodos anticonceptivos”;

En educación, en tanto, debido especialmente a las condiciones deficitarias de algunos colegios se realizan demandas en cuanto a mejoras en infraestructura; y en medioambiente, específicamente respecto del problema de los microbasurales y la falta de espacios de recreación.

La participación de los representantes del Consejo en el nivel zonal y regional es activa. Para la encargada de la OPD, estas instancias son fundamentales, ya que

“es ahí donde tienen la posibilidad de cruzar realidades, por ejemplo a veces aquellos que están en territorios que no tenían espacios recreativos y después tuvieron la posibilidad de tenerlos les cuentan a los demás como fue esa experiencia”

Desde hace 4 años que se realizan encuentros de consejos de la zona sur. Todas las inquietudes que en ese espacio se generan, son sistematizadas y presentadas a las autoridades regionales y ministeriales. Es así como han sostenido reuniones con los ministros de Desarrollo Social y de la Mujer, así como también con el intendente.

Actualmente el núcleo del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo se encuentra en una etapa de reestructuración. Muchos adolescentes ya egresaron de sus colegios y otros no han podido continuar por diferentes motivos. Sólo uno de los representantes del Consejo se mantiene respecto del año anterior.

5.2 La opinión de niños y niñas⁹

5.2.1 Lo que entienden por participación

Para el representante del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo, participar es argumentar, escuchar al otro y llegar a acuerdos. Es también pertenecer a un grupo, sentirse parte de un colectivo de personas.

“Es hablar temas de interés, escuchar al resto y poder defender sus derechos...”

“Es juntarme con otros jóvenes, crear vínculos, hacer cosas...”

Participar también está muy ligado a liderar. Ello es entendido como la capacidad de convocar a otros a ejercer y hacer valer sus derechos, ser un promotor de los derechos de la niñez y adolescencia, por una parte, y la habilidad de expresar las inquietudes de un grupo de personas con problemáticas que las afectan, por otra.

“...es tener un espacio para poder liderar, para generar instancias donde ellos (niños y jóvenes) pueden venir a hablar temas de su interés y puedan defender sus derechos”

5.2.2 Su vinculación con el territorio y los problemas locales

Respecto del conocimiento de la problemática local, existe un diagnóstico general sobre las consecuencias del adultocentrismo como estructura cultural que no permite la autonomía y participación de la niñez, adolescencia y juventud. No existe, sin embargo, una mayor profundización sobre temas específicos de la comuna. Por el contrario, más bien las problemáticas se tienden a plantear desde una escala nacional, vinculadas al sector estudiantil.

“Las principales demandas de la comuna tienen que ver con cómo actúan los adultos hacia los niños y jóvenes, los adultos no los dejan opinar por el hecho de ser niños, menores de 18, porque creen que no tenemos información sobre los temas...y eso es lo que a la mayoría de los jóvenes les está inquietando y eso se ha visto reflejado en muchas marchas por parte del movimiento estudiantil, que tratan de hacerse notar pero no necesariamente son escuchados”

⁹ En este caso corresponde sólo a un adolescente, de alrededor de 15 años de edad, debido a que el Consejo Infanto-juvenil en ese momento pasaba un período de reestructuración, lo que impidió contar con mayor número de participantes.

5.2.3 Sus mecanismos de deliberación interna

El Consejo funciona por medio de vocerías, que son las encargadas de coordinar y planificar el trabajo anual. Las vocerías son dos y son elegidas por acuerdo o por votación mayoritaria. Duran dos años y desarrollan su labor al alero de la OPD.

“Yo como vocero tengo que planificar las actividades que se van a realizar durante el año, que las tratamos durante enero y febrero con el Tío Diego de la OPD y actividades y trabajos en base a lo que los compañeros han comentado les gustaría que se realizara y que nosotros también queremos que se realizase, los miembros del consejo vienen a reuniones mensuales que nosotros designamos y les damos temas a tratar o acordamos un tema que todos queremos hablar o en base a alguna información que nosotros queramos entregar...”

La convocatoria a participar que el Consejo realiza a los colegios de la comuna incluye también a los establecimientos privados, con el fin de lograr la mayor cantidad de representatividad posible de los colegios de la comuna, lo que es apuntado como un aspecto valorable en el trabajo desarrollo por el Consejo y la OPD.

“Hemos abiertos las puertas a todos los colegios, tanto públicos como privados, actualmente tenemos niños y jóvenes de 10 colegios”

5.2.4 Su capacidad de incidencia

El principal eje de trabajo del Consejo, debido a que su estructura de participación se vincula a los centros de alumnos de los colegios de la comuna, es en el ámbito de la educación. En esa línea, uno de sus logros ha sido asesorar en la creación de centros de alumnos en colegios donde aún no existía esta instancia.

“En mi liceo todos saben lo que hago y quien soy, en otros colegios también y me han dicho Cristóbal necesitamos tu ayuda para esto...por ejemplo, un liceo me pidió ayuda hoy para poder realizar un centro de alumnos”

Además de lo anterior, se suman las reuniones con autoridades, principalmente con la alcaldesa, mientras que en las instancias regionales y nacionales de participación se incluyen encuentros con parlamentarios y con la dirección nacional de SENAME.

“El año pasado tuvimos muchas reuniones con gente importante, como con la alcaldesa y con el SENAME también hemos tenido la oportunidad de reunirnos con diputados y senadores, también con la directora del SENAME”

En el Consejo, sin embargo, están puestas expectativas importantes de participación e incidencia infantil en las decisiones sobre los problemas que les afectan, las que no se han visto cumplidas. Se señala la importancia de la instancia, pero al mismo tiempo se exige a las autoridades que se le reconozca un mayor protagonismo.

“Valoran que haya un Consejo Infanto-juvenil pero falta que lo potencien más, que las autoridades le den más énfasis”

5.2.5 Evaluación del Consejo

El Consejo es reconocido principalmente por su rol formador, apoyando el crecimiento de niños y niñas en su capacidad para participar y ejercer ciudadanía. En ese ámbito, la aprehensión de herramientas de argumentación y debate resultan esenciales.

“...cuando llegué al consejo como que tenía un poco de temor de expresar mis opiniones, me sentía un poco limitado, pero después con el tiempo me fui desarrollando y capaz de dar una opinión, con el debido respeto, obvio...”

A pesar de lo anterior, existe la percepción de que este proceso de crecimiento ciudadano queda en cierta medida incompleto, debido a los escasos espacios de participación institucional en los que pueden incorporarse y la poca capacidad de incidencia real que pueden llegar a tener en las decisiones que los afectan.

“Me gustaría que las autoridades estuvieran presentes para escuchar lo que los jóvenes tenemos que decir”

5.2.6 Su vinculación con el Consejo Asesor Nacional

La participación en instancias superiores (zonal, regional y nacional) es vista como una posibilidad de tener una mayor incidencia, principalmente debido a que existen mayores espacios para reunirse con autoridades.

“El año pasado en el SENAME nos citaron para una reunión y debatimos bastantes temas, y asistieron autoridades, como diputados que asistieron para poder escuchar nuestras opiniones...ahí demostramos nuestra molestia por algunas situaciones que nos preocupaban”

De igual forma, se valora como instancia donde es posible conocer diferentes puntos de vista y distintas realidades.

“Mi experiencia dentro de las reuniones zonales con las otras comunas ha sido bastante buena porque uno conoce otros puntos de vista, otras ideas, otros planteamientos, también conoce habilidades de otras personas que están en el mismo puesto que uno, y que incluso son mejores que uno y eso ayuda a uno mismo porque aprendes más”

5.3 ¿Qué lecciones entrega el Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo?

Una de las principales características del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo es su capacidad de formar liderazgos. La orientación que la OPD le imprime al programa va precisamente en esa línea, la de generar un trabajo a mediano y largo plazo con los niños y niñas, de manera de formar personas que tengan la capacidad de convocar y coordinar a otras personas. Ello implica una visión de trabajo que priorice en lo posible a niños o niñas que posean ciertas habilidades innatas de liderazgo y conducción.

El hecho de que el Consejo se nutra de dirigentes de Centros de Alumnos de los colegios de la comuna es un factor que de igual forma determina este enfoque. En general, se trata de niños, niñas y adolescentes que no sólo tienen una propensión a la participación sino que poseen además experiencia de liderazgo en sus colegios.

Un aspecto que puede jugar en contra del trabajo desde los centros de alumnos de los colegios, es que las opiniones y demandas de los niños, niñas y adolescentes no representarían del todo a las de San Bernardo, entendiendo que los alumnos pueden provenir de distintas comunas. Asimismo, otro aspecto que puede reducir la discusión respecto a las problemáticas de niños y niñas de la comuna es que sus opiniones y demandas se centren principalmente en el sector de la educación.

Las formas de deliberación internas del Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo tienden a estar muy mediadas por la figura de los dirigentes o representantes. Estas figuras son las que en conjunto con la OPD ordenan, coordinan y presentan las actividades anuales del Consejo al resto de los participantes, los que desde luego deben aprobarlas. En ese sentido, los representantes resultan una figura más cercana a la OPD que al Consejo mismo, quitándole cierto grado de independencia a este último.

Por otra parte, sin embargo, la labor del representante como líder dentro del Consejo le entrega un sentido de continuidad a este último, en tanto permite una mirada de proceso, dejando instalados ciertos contenidos, así como también algunos liderazgos que harán el relevo cuando a los representantes actuales les corresponda dejar sus funciones.

En ese ámbito, como característica principal de sus mecanismos de deliberación interna, el Consejo Infanto-juvenil de San Bernardo tiende a funcionar internamente desde un modelo muy parecido a una democracia representativa. Eso implica que existe un principio de representatividad, donde la mayoría elige a quienes toman la responsabilidad de dirigir y regular los marcos en los cuales se produce la convivencia y se toman las decisiones.

7. El caso del Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén: la participación desde la solidaridad

6.1 Antecedentes

En la comuna de Peñalolén, como antecedentes a la conformación del Consejo Consultivo de Niños y Niñas, existieron diferentes iniciativas que fueron abriendo camino a la participación infantil. Entre ellas se cuentan el Primer Cabildo de Infancia (2006), el Primer Foro Social de Infancia (2006), el Primer Diagnóstico de Infancia (2007) y los Encuentros Territoriales de Infancia (2008). En el año 2010 en tanto se construye participativamente la Política Comunal de Infancia y Adolescencia de Peñalolén,

El Consejo Consultivo de Niños y Niñas como tal se origina en el año 2012, continuando la línea programática del PPC, que contaba con tres centros en distintos sectores de la comuna. Durante varios años, luego de la llegada de la OPD, el Consejo fue una mesa ampliada entre los niños y niñas que participaban en ambos programas. El Consejo contaba con un enfoque territorial, por lo que sus integrantes pertenecían a los barrios en los que existían PPC y OPD.

El 2014 este Consejo tiene el hito de haber entregado a la alcaldesa un petitorio que los niños y niñas realizan para que se consideraran sus preocupaciones y sus aportes al momento de pensar la planificación de la comuna. Para la encargada de la OPD de Peñalolén:

“algunas cosas eran posibles de llevar a cabo, algunas un poquito más difíciles, se fueron trabajando principalmente los temas de las áreas verdes, lugares de juegos, cosas así...”

Ese año además el Consejo comienza a participar del proyecto Ruta Segura, que tienen como objetivo facilitar el tránsito de los niños y niñas hacia el colegio, haciendo el trayecto más seguro y amigable, permitiendo que puedan intervenir el espacio público. Para ello, se genera un mapeo participativo de la comuna, incorporando las propuestas de los niños y niñas.

El término de los PPC en el año 2015 implica que muchos niños y niñas dejen de participar en el Consejo. En ese sentido, sólo se mantienen quienes se vinculaban desde la OPD o aquellos que pueden movilizarse desde sus barrios hacia el lugar físico donde se instala la oficina de la OPD. Esto por cierto le quita representatividad al Consejo, ya que la OPD sólo desarrollaba una intervención en los sectores de Lo Hermida y La Faena.

Luego de una reorganización del Consejo debido a este cambio, en el año 2016, se desarrolla una iniciativa liderada por la OPD denominada Consejo de Expertos de Infancia, mesa intersectorial que reunía, entre otros, a la alcaldesa (que presidía la instancia), Fundación Opción, ACHNU, DIDECO, la dirección de deportes, de educación y de seguridad del municipio, y donde también participaba el Consejo Consultivo de Niños y Niñas, a 8 niños. La iniciativa buscaba generar un trabajo conjunto en infancia y fortalecer el sistema de protección local.

Ese mismo año, el Consejo forma parte de la construcción de la Política Comunal de Infancia y Adolescencia de Peñalolén como organismo asesor de implementación y evaluación. Asimismo,

siendo parte del Consejo de Niños y Niñas de la Zona Sur, entregaron sus opiniones a los Ministros de Desarrollo Social y de la Mujer y Equidad de Género y a los diputados Tucapel Jiménez y Guillermo Tellier.

El Consejo de Expertos permite la integración de niños y niñas a las instancias de discusión respecto a los temas que les afectan, y que las autoridades pudieran conocer lo que ellos y ellas tenían que decir. En ese espacio, niños y niñas le otorgan mucha relevancia tanto al fomento de las actividades culturales, recreativas y de esparcimiento, como al desarrollo de mayores áreas verdes dentro de la comuna.

El año 2016 el Consejo fue invitado a formar parte del denominado Diálogo Ciudadano, liderado por la Fundación de las Familias, donde se lleva a cabo un proceso de diagnóstico comunal. Además de eso, en palabras de la encargada de la OPD,

“cuando desde la municipalidad se realizan actividades, ahí está presente el Consejo”

El Consejo trabaja todos los meses una temática relacionada con herramientas de participación. Una o dos veces al año la OPD organiza una actividad donde niños y niñas puedan poner en práctica lo aprendido. Desde la OPD se busca darle continuidad y mirada de proceso al trabajo con niños, en tanto:

“es algo que dura 2 años, 3 años, a nosotros nos tocaron chicos de 8 años, 10 años, que se peleaban, se trataban a garabatos...lo que buscamos es que existan líderes en enfoque de derechos, que convengan a otros niños, pero eso es parte de un proceso a mediano plazo”

En ese aspecto, el trabajo en conjunto con los padres, se señala, es fundamental para que los niños y niñas desarrollen un liderazgo y una cultura ciudadana:

“Los que logran un mayor liderazgo es cuando los papás los apoyan y validan la instancia del Consejo”

Desde esta mirada, la OPD busca también integrar a los padres y madres en talleres sobre enfoque de derechos de la niñez.

Durante los primeros meses de cada año el Consejo confirma a los niños y niñas que lo integrarán, ya que:

“en marzo llega el colegio y les pasa que empiezan a tener actividades, tomar talleres, y depende un poco de eso quienes van a poder tener tiempo para continuar con el trabajo”

Los últimos voceros del Consejo ya cumplieron 18 años, incluido el representante de Peñalolén en el Consejo Asesor Nacional, por lo que correspondía una renovación de las vocerías a través de una nueva elección. A pesar de ello, por acuerdo mayoritario, niños y niñas decidieron no elegir nuevos representantes permanentes, sino más bien vocerías:

“en el último encuentro decidieron que preferían no tener representantes y querían una orgánica mucho menos jerarquizada”

El Consejo actualmente se encuentra en una etapa de reestructuración buscando lograr una mayor representatividad de los niños, niñas y adolescentes de Peñalolén. Para ello se busca definir, entre otras cosas, el enfoque del mismo, esto es, si se trabaja en el ámbito territorial o en el ámbito estudiantil.

6.2 La opinión de niños y niñas¹⁰

6.2.1 Lo que entienden por participación

De acuerdo a las opiniones de niños y niñas integrantes del Consejo Consultivo de Peñalolén, la participación es entendida de dos maneras. En primer lugar, desde la posibilidad de entregar una opinión y que esta sea tomada en cuenta.

“Compartir un pensamiento o una idea, que los niños seamos parte de la sociedad”

En segundo lugar, desde el compromiso frente a los demás. En ese sentido, estar en el Consejo implica estar comprometido con las decisiones que ahí se tomen y con las acciones que a partir de ese espacio se realicen para mejorar las condiciones de vida de las personas, en este caso los niños y niñas de la comuna. Por ello, la participación social aparece muy vinculada a la idea de “ayudar”.

“...es ayudar, por ejemplo cuando uno participa de una colecta para ayudar a la gente pobre, por eso hay distintos tipos de participación y uno de esos es ayudar”

“Participar tiene que ver con las ganas que uno tiene de estar aquí, y los que participamos de este taller lo hacemos para ayudar”

6.2.2 Su vinculación con el territorio y los problemas locales

Respecto del conocimiento de la problemática local, niños y niñas del CCNNA de Peñalolén identifican tres grandes temas. En primer lugar, las dificultades económicas que sufren muchas familias de la comuna que coarta el desarrollo y bienestar de los niños y niñas de Peñalolén.

“Como Peñalolén no es una comuna con tanta plata, hay mucho niños que están sufriendo problemas económicos”

En segundo lugar se identifica la falta de lugares de recreación en la comuna, especialmente los dedicados al deporte. Aquí se hace notar la desigualdad existente en Peñalolén, entre sectores más privilegiados y otros con menos posibilidades de acceder a este tipo de espacios.

“El problema más grande es que no apoyan el deporte, en muchos lugares la comuna sí y en otros no, y si es que hay en algunos lugares también debería haber en el resto”

¹⁰ Los niños y niñas que participaron de la discusión tenían entre 8 y 13 años de edad.

En tercer lugar está el maltrato y la discriminación que sufren muchos niños y niñas, fundamentalmente dentro de sus colegios. Especial mención se hace además de la niñez migrante, que es la que perciben está más expuesta a situaciones de este tipo.

“Aquí también pasa mucho el bullying, es injusto que se haga bullying a los niños que vienen de otros países, sobre todo a los que son de otro color de piel”

6.2.3 Sus mecanismos de deliberación interna

Los niños y niñas que integran el Consejo Consultivo reconocen este espacio como un taller, es decir, como un lugar donde se va a aprender y a desarrollar ciertas habilidades que posteriormente se llevarán a la práctica en instancias de participación y diálogo, tanto con autoridades como con pares.

“Aquí conversamos sobre nuestras dudas, hacemos dinámicas, juegos, hablamos sobre la sexualidad, porque no entendíamos bien ese tema, sobre ser gay, lesbiana, también hablamos sobre los derechos del niño, que es lo que más profundizamos”

En ese sentido, entienden que su trabajo o las actividades que se llevan a cabo dentro del Consejo Consultivo son parte de un proceso, que rinde sus frutos en el mediano y largo plazo, al menos respecto del fortalecimiento de sus capacidades para la participación social. Ello implica un trabajo colectivo donde es fundamental el apoyo que pueden entregar aquellos niños y niñas con mayor tiempo en el Consejo Consultivo sobre los que vienen incorporándose.

“Yo llegué aquí cuando estaba en sexto básico, y ya llevo tres años, los con más experiencia apoyamos a los que vienen recién llegando”

Los niños y niñas reconocen también en su participación en el Consejo Consultivo un compromiso y una responsabilidad frente al rol que cumplen ante los niños y niñas de la comuna, así como también frente al resto de los integrantes del Consejo. Ello implica entre otras cosas estar disponible al menos una vez al mes para reunirse y estar atentos a temas emergentes que puedan surgir y que obliguen a reuniones extraordinarias.

“Hacemos reuniones todos los meses y cuando hay temas urgentes que alguien quiere tratar nos juntamos más seguido”

5.2.4 Su capacidad de incidencia

La principal forma de influencia que reconocen niños y niñas del Consejo Consultivo es por medio de instancias de encuentro con autoridades de la comuna, principalmente el alcalde o alcaldesa y el Concejo Municipal. Estas están programadas por la OPD una vez al año, por lo que incorporar nuevas reuniones ante temas emergentes conlleva la dificultad de considerar la disponibilidad de las autoridades. Existe además cierta resignación respecto a la capacidad de que sus propuestas sean finalmente acogidas e implementadas.

“A veces vamos donde la alcaldesa, una o dos veces al año, a dar nuestras ideas esperando que pueda tomarlas”

“Cuando nos juntamos con la alcaldesa, yo le di la idea de que prestara la piscina municipal a los niños que no podían salir de vacaciones en verano...y después de dos años que le dije al fin tomo la idea”

A pesar de lo anterior, existen efectivamente iniciativas que, surgidas desde la municipalidad, han contado con la participación activa y protagónica los niños y niñas de la comuna, y en particular con el Consejo Consultivo, como a través del programa “Ruta Segura”, iniciativa de prevención orientada a niños y niñas en su desplazamiento a la escuela en un sector altamente vulnerable a la violencia.

“Conversábamos que a veces nos daba miedo caminar por este sector en la noche porque sentíamos que no era seguro, y después de unos días de planificar con los tíos y algunos colegios que nos ayudaron pudimos crear la Ruta Segura”

6.2.5 Evaluación del Consejo

El Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Peñalolén es reconocido por sus integrantes como un espacio que fundamentalmente, a través del apoyo del equipo de la OPD y el contacto con otros niños y niñas, permite el aprendizaje de elementos que sirven para mejorar no sólo la capacidad de opinar y argumentar, sino que también para sobrellevar aspectos de la vida cotidiana muchas veces incómodos, indeseados o que incluso en algunos casos podrían significar vulneraciones. En ese sentido, el CCNNA es sentido por ellos y ellas como un lugar que los empodera y los pone a la par de cualquier persona para entablar una discusión, ya sea niño(a) o adulto.

“Aquí aprendí a que no me importara lo que otros dijeran de mí”

“No porque seamos niños significa que no sepamos, aquí nosotros tenemos claras las cosas y podemos opinar con conocimiento de causa”

5.2.6 Su vinculación con el Consejo Asesor Nacional

El Consejo reconoce en las instancias de participación infantil a nivel zona y regional, una buena oportunidad para intercambiar experiencias con otros niños y niñas, así como también para hacer una voz común respecto de problemáticas compartidas.

“Generalmente vamos a la reunión de las OPD de la zona sur, donde se juntan todas las OPD que se encuentran en esa zona. Ahí nos damos cuenta que muchos problemas son compartidos con otros niños”

La participación en instancias nacionales entrega un realce mayor a la participación infantil y adolescente. En ese sentido, el Consejo Asesor Nacional es depositario de muchas expectativas de parte de los niños y niñas de Peñalolén, principalmente vinculadas a la posibilidad de conseguir una real incidencia en las decisiones importantes del país.

“Nos juntábamos con niños de otras regiones, siempre hablábamos de los derechos del niños y lo que no nos gustaba y queríamos a cambiar. Con la Romi dábamos muchas ideas. Nos sentíamos importantes”

“...puedes hablar con la presidenta y con los diputados y senadores, y que te escuchen y puedan hacer algo”

6.3 ¿Qué lecciones entrega el Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén?

El Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén tiene como principal característica la construcción de puentes entre la niñez y el mundo adulto. En esa línea, el enfoque programático de la OPD ha estado en propiciar diferentes instancias de trabajo conjunto entre autoridades, organizaciones de la sociedad civil y los niños y niñas del Consejo.

Este enfoque tiene por cierto ventajas y desventajas. Como ventaja o fortaleza se debe considerar la instalación del enfoque de derechos de la niñez en las distintas esferas de decisión de la comuna. La presencia de los niños y niñas del Consejo en reuniones con autoridades produce una sensibilización sobre la necesidad de incorporar su visión en los temas que les afectan.

Como desventaja o debilidad está que muchas veces la incorporación del Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén se da en condiciones meramente testimoniales o, como lo señala Hart en su escalera de participación infantil, sólo desde una participación simbólica, es decir, se les escucha pero en condiciones donde carecen de poder para asegurarse de que sus ideas sean tomadas en cuenta.

Asimismo, el que sus actividades estén principalmente asociadas a la participación en este tipo de instancias, que requieren de una intermediación y un liderazgo del equipo de la OPD, le quita autonomía al Consejo para plantearse desafíos y metas propias. En ese sentido, para muchos de los niños y niñas, las reuniones del Consejo representan un “taller”, donde la mayoría de los temas vienen predefinidos por los adultos.

Más allá de su capacidad de incidencia e independencia, las diferentes instancias donde los niños y niñas del Consejo han participado, sumado a su propia experiencia en el barrio y en los colegios, le han entregado un buen conocimiento sobre las problemáticas que afectan a la niñez en Peñalolén. Ese conocimiento se nutre igualmente, y se suma, a las experiencias que se comparten con otros niños y niñas en los espacios zonales y regionales de participación infantil.

En cuanto a sus mecanismos de deliberación interna, el Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Peñalolén tiende a asumir cierto tipo de dinámicas propias de una democracia solidaria. A saber:

su vínculo con la participación es a través de la ayuda a los que más lo necesitan, no sólo hacia afuera, también hacia los que recién se incorporan al Consejo y son apadrinados por los que tienen más experiencia. En ese sentido, existe una idea compartida respecto a que la atención y la prioridad la tienen quienes están menos aventajados en comparación al resto¹¹.

¹¹ Rawls (1993) explica esta posición a través del concepto que denomina el “Principio de diferencia”, donde afirma que las desigualdades sociales y económicas relacionadas con cargos y posiciones tienen que estructurarse de tal manera que cualquiera sea el nivel de esas desigualdades, tiene que darse en beneficio de los menos aventajados de una sociedad.

VIII. CONCLUSIONES A PARTIR DE LOS TRES CASOS ESTUDIADOS

1. Una mirada de proceso

En todos los casos estudiados es posible apreciar a niños y niñas comprometidos con aportar al desarrollo y bienestar de su comunidad, mostrándose como ciudadanos activos. Este ejercicio de ciudadanía trae consigo un doble proceso: por un lado, la progresiva incorporación de habilidades y herramientas que permiten a niños y niñas desenvolverse en la actividad pública y, por otro, el progresivo reconocimiento de parte del mundo adulto respecto al derecho a la participación infantil.

La participación de niños y niñas no ocurre por sí sola, es un proceso gradual, que evoluciona con la edad y madurez, que requiere aprendizajes para insertarse en el mundo de las relaciones de poder que trae aparejada. En ese sentido, la participación e involucramiento de los niños y niñas en sus barrios y comunidades, surge sólo luego de un período de formación ciudadana en el que se aprende las distintas formas asociadas a la participación democrática y se reconocen los distintos niveles de las estructuras de funcionamiento del Estado.

Por ello, el Consejo Consultivo aparece inicialmente como un taller donde se desarrollan las capacidades de observar, conocer y comprender críticamente la realidad; de comunicar, dialogar y deliberar, de comprometerse y responsabilizarse; de representar a otros, de auto-organizarse y por cierto de reconocerse a sí mismos como ciudadanos activos.

Junto con anterior, la participación infantil es también dependiente de un proceso de desenvolvimiento y ampliación del reconocimiento adulto sobre este derecho. La participación de niños, niñas y adolescentes debe en ese sentido romper no sólo con la distancia generacional y las escasas instancias formales para su ejercicio, sino que también con un sentido común poco acostumbrado a que la niñez sea parte de los espacios de toma de decisiones.

En ese contexto, el estudio identifica que la intensidad y calidad de la participación infantil tiende a aumentar a medida que existen mayores espacios de encuentro entre adultos y niños/as, los que permiten romper los estereotipos o prejuicios, incluso la reticencia de los propios niños y niñas. Mientras no exista una institucionalidad que incorpore la opinión de la niñez y la adolescencia en las decisiones locales, regionales y nacionales, los Consejos Consultivos cumplen esa importante labor de construir puentes entre ambos actores.

2. El tipo de democracia que queremos

Cada uno de los casos estudiados muestra elementos incipientes vinculados a distintas maneras de entender la democracia y sus formas de participación y deliberación. El Consejo Consultivo de Recoleta presenta internamente un tipo de democracia basada en la representación directa; el de Peñalolén un tipo de democracia basada en el liderazgo de los representantes; mientras que el de San Bernardo asume una democracia vinculada a la solidaridad y el compromiso con los menos aventajados.

La influencia del tipo de enfoque programático que cada OPD, y fundamentalmente cada municipio, le imprime en la idea de participación es clave para entender esta diferencia y la formación que reciben niños y niñas. Ello plantea dos aspectos a considerar. El primero tiene que ver con que efectivamente la formación en valores democráticos promueve ciudadanos que no sólo llevan a la práctica esos valores, sino que también los ocupan en pos de mejorar para sí y para el grupo las relaciones de poder existentes en un espacio social determinado.

El segundo, se relaciona con la importancia de pensar el tipo de democracia que queremos como país, es decir, aquel mecanismo compartido y sobre el que existe consenso para resolver nuestras diferencias. Por tanto ante la importancia de construir una participación infantil institucionalizada y permanente, es fundamental acordar esas formas democráticas que nos definen y sobre las que se asienta nuestra convivencia. Cada Consejo Consultivo muestra diferentes matices en ese ámbito, lo que muestra la importancia de definir hacia cuáles de esas formas democráticas queremos apuntar y fortalecer.

3. El vínculo entre lo local y lo nacional

Los Consejos Consultivos son un buen ejemplo de cómo es posible conectar las problemáticas y propuestas de la ciudadanía a nivel local, con una instancia nacional que las sistematice y las traduzca en insumos para la política pública. La estructura de participación de los Consejos Consultivos, que incluye niveles comunales, regionales y uno nacional, representa un ejercicio único de participación descentralizada, donde el barrio se conecta directamente con la mirada de país.

Los niños y niñas que participan del Consejo Asesor Nacional de SENAME son aquellos que iniciaron su trayectoria de participación en los consejos comunales, y no se desligan de ellos. Por el contrario, deben respetar un mandato máximo de dos años que le entregan los integrantes del consejo y reportar permanentemente las decisiones que se toman en el nivel central.

De esta manera, es posible esperar que mientras más comunas incorporen la estructura de participación infantil vinculada a los CCNNA, el Consejo Asesor Nacional podrá contar con una mayor representación de los diferentes territorios a nivel nacional, otorgándole un conocimiento y una capacidad de vinculación muy importante con las problemáticas de la niñez en el país.

En un momento donde el Estado y su sistema de representación están siendo cuestionados en su legitimidad social a través de diversos medios, la valoración que esta estructura de participación infantil entrega a los procesos de descentralización y localización merece ser destacada, ya que permite integrar, hacer más cercana y palpable a los niños y niñas la dimensión institucional de la democracia.

4. La fuerza de lo experiencial

Niños y niñas presentan un alto conocimiento sobre los problemas de sus barrios y sus comunas, especialmente los que les afectan a ellos/as en particular. Este conocimiento tiende a ser entregado de manera muy explícita, en tanto está asociado a lo vivido, a la experiencia concreta.

La falta de áreas verdes, la inseguridad en los barrios, el bullying en el colegio, el embarazo adolescente, entre otros, son aspectos con los que deben convivir a diario.

Llama la atención que sean los niños y niñas de menor edad quienes tienden a exponer los problemas de sus barrios, a diferencia de los adolescentes, quienes tienden a plantearse más bien desde los grandes temas del país (educación, salud, etc.). Probablemente ello se pueda explicar debido a esta misma mirada experiencial, que ubica a los más pequeños más cerca y más permanentemente dentro de sus barrios que aquellos que, con mayor edad, tienen más autonomía para desplazarse.

5. Conocimiento para la convivencia

El conocimiento de la niñez y la adolescencia sobre sus propias condiciones de vida está muy vinculado a la preocupación por el espacio público (el uso de plazas, el favorecer los trayectos caminables, la ocupación de espacios en desuso, etc.) lo que resulta lógico si se comprende que son los niños y las niñas quienes ocupan, o aspiran a ocupar, los lugares recreativos o que potencialmente pueden ser utilizados para la recreación.

Niños y niñas que han podido incluso crear espacios públicos que *a priori* no lo eran, o que no estaban previstos como tales, amplían la posibilidad de interacción de los vecinos y vecinas de un barrio. En esa línea, la mirada de la niñez hacia el espacio público, que busca rescatarlo como lugar de permanencia más que de tránsito, tiende a favorecer las dinámicas de convivencia dentro de una comunidad.

Además de lo anterior, niños y niñas fortalecen igualmente la cohesión social de sus comunidades al identificar a sus “adultos aliados” dentro de las mismas, a quienes involucran y comprometen en redes de solidaridad y ayuda mutua. Esta estrategia de los “adultos aliados” ocupada por las OPD ha resultado una iniciativa que ha terminado por favorecer

6. La participación infantil promueve una cultura democrática en los adultos

La promoción de la participación infantil resulta un proceso simbiótico en cuanto no sólo los niños y niñas se reconocen a sí mismos como ciudadanos activos en la mejora de su calidad de vida; al mismo tiempo, la percepción de las problemáticas que enfrentan niños y niñas y el compromiso por solucionarlas favorece la construcción de una cultura democrática al interior de una comunidad local.

Este proceso queda de manifiesto en los tres casos estudiados al constatar el compromiso que los niños, niñas y adolescentes logran generar entre los adultos al interior de sus barrios cuando se empoderan de un proyecto o iniciativa. Y es que al parecer los adultos aliados entienden que comprometerse por una mejora en la situación de la niñez al interior de los barrios y comunas finalmente significa mayores posibilidades de logra también una mejora en la calidad de vida de la comunidad en general. En ese sentido, niños y niñas activos ayudan a generar elementos para una coexistencia democrática y son un factor movilizador al interior de sus comunidades.

7. El acceso a la información

La existencia de los CCNNA parece fundamental no sólo por la promoción que realiza del derecho a la participación infantil, sino que también para dar cumplimiento a un aspecto basal de este mismo derecho, como lo es el acceso a la información. Las OPD realizan en ese aspecto una labor que permite hacer la información cercana, accesible y que esté adaptada a la edad de los niños y niñas.

Los casos estudiados muestra que la participación se hace efectiva y adquiere densidad luego de un proceso en el que los niños y niñas conocen sobre sus derechos, sus garantías y aprenden a vincularlos con su experiencia cotidiana. En ese sentido, la verdadera participación infantil se inicia cuando ellos y ellas logran reconocer la potencial utilidad de su aplicación, por ejemplo, para la mejora de circunstancias específicas de su entorno.

8. Participación simbólica

En todos los casos de CCNNA estudiados se aprecia una voluntad y una capacidad de incidencia efectiva de los niños, niñas y adolescentes en las decisiones nacionales, regionales y locales, que se ve truncada ante una institucionalidad que aún no logra incorporar de manera formal su opinión en las esferas de decisión. La participación infantil finalmente depende de la voluntad de la autoridad de turno, aunque aun cuando se cuente con esa voluntad (presente en los tres casos estudiados), los resultados o la incidencia efectiva sigue siendo mínima.

Otro de los obstáculos es la dilatación en el tiempo de los procesos, o bien que éstos se vean truncados o redireccionados a medio camino, sin que los niños y niñas vean sus ideas llevadas a la práctica en alguna medida. Esto provoca el desencanto y la sensación de que todo el esfuerzo y dedicación ha sido en vano.

Tomando como referencia la “Escalera de participación” de Hart (1993), que se compone de 8 niveles, la participación de los CCNNA de las comunas estudiadas tiende a transitar en un nivel medio, entre el escalón 3 y el escalón 5, es decir, entre la Participación Simbólica (3), donde simplemente asisten o acompañan a las autoridades en actos públicos; la Participación sin consulta pero informada (4), donde se les informa a niñas y niños de una iniciativa que no han iniciado ni lideran; y la Participación con información y consulta (5), donde se les informa a niñas y niños de una iniciativa, se les consulta y se tienen en cuenta algunas de sus opiniones.

Cuando se dan las condiciones para el nivel de Participación con información y consulta, las posibilidades de incidencia de los CCNNA locales se vinculan generalmente en todos los casos a intervenciones comunitarias a nivel barrial. Es en el nivel más micro donde es posible encontrar algunos resultados relacionados a la participación infantil.

Todavía se está lejos de que la opinión de la niñez y la adolescencia pueda tener un espacio y participar de las decisiones importantes para la comuna, la región y el país. Con todo, la poca capacidad de influir en los espacios decisionales, ha hecho que el trabajo de los CCNNA de las comunas estudiadas se vuelque “hacia dentro”. Esto significa que han podido incorporar

elementos de ciudadanía, aprehender herramientas de argumentación y explorar mecanismos democráticos de deliberación.

9. Participación infantil con incidencia infantil

Los tres casos estudiados muestran igualmente las dificultades de aplicar una metodología de trabajo preconcebida que, aunque vaya dirigida a promover la participación infantil, no cuenta con la consulta y opinión de los niños niñas y adolescentes. Estos(as) últimos(as) perciben en ocasiones que algunas instancias se fuerzan para cumplir con los lineamientos programáticos.

En ese aspecto, se debe considerar que el otorgar espacios y mecanismos de participación institucionales para niños, niñas y adolescentes, debe contar con la propia opinión de los mismos NNA, de manera que estas instancias estén efectivamente adecuadas a sus propias dinámicas y ellos(as) mismos(as) se identifiquen y comprometan con las mismas.

En ese sentido, independiente de la mayor o menor capacidad de incidencia en las decisiones comunales y de la mayor o menor intensidad en los mecanismos de democracia interna, los casos de Recoleta, Peñalolén y San Bernardo muestran la importancia de construir una institucionalidad de participación permanente que fortalezca la inclusión cívica de la niñez.

Una institucionalidad como esta debería incorporar la experiencia y los aprendizajes que se pueden extraer de este proceso programático llevado adelante por las OPD nivel local. Por ello resulta fundamental recoger este proceso de instalación y desarrollo de los CCNNA, en tanto representan una iniciativa que ha demostrado que es posible abrir espacios de participación a niños y niñas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

BARATTA, A. Infancia y democracia. IIN/OEA. Disponible en: http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Infancia_democracia_A_Baratta.pdf

BASSA, J. y LOVERA, D., La participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos. Consejo Nacional de la Infancia, 2015 Disponible en: <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/08/Estudio-Participaci%C3%B3n-Incidente-NNA.pdf>

CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA Boletín n°4: yo opino 2015 ¿qué piden los niños, niñas y adolescentes a los adultos? 2016. Disponible en: http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2016/11/Boletin-4_YO-OPINO-2015-QU%C3%89-PIDEN-LOS-NI%C3%91OS-NI%C3%91AS-Y-ADOLESCENTES-A-LOS-ADULTOS-TRAZ-2.pdf

CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA, Política nacional de niñez y adolescencia 2015-2025. Gobierno de Chile, 2016

CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. 2017. Disponible en: <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>

CORVERA, N. Persona y Sociedad / Universidad Alberto Hurtado. Vol. XXV / Nº 2 / 2011 / 73-99

CUSSIANOVICH, A., y MÁRQUEZ, A., Hacia una participación protagónica de los niños, niñas y adolescentes. Save the Children, 2002. Disponible en: <http://www.sename.cl/wsename/otros/Hacia%20una%20participacion%20protagonica-savethechildren.pdf>

DAHL, R. La democracia. POSTData 10, págs. 11-55. Diciembre 2004. Disponible en: <http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

ESPINAR, A., El ejercicio del poder compartido. Estudio para la elaboración de indicadores e instrumentos para analizar el componente de participación de niños y niñas en proyectos sociales. Save the Children, Lima-Perú, 2002

FUNDACIÓN OPCIÓN Y UNIVERSIDAD CENTRAL. Encuesta Nacional de Derechos Humanos y Niños, Niñas y Adolescentes. 2012. Disponible en: http://opcion.cl/wp-content/uploads/2012/03/NinosyDDHH_publicacion_CEN.pdf

GIMÉNEZ, G., El problema de la generalización en los estudios de caso. Cultura y representaciones sociales. Año 7, núm. 13. Septiembre 2012

GOBIERNO DE ESPAÑA. Informe Técnico sobre experiencias de participación social efectiva de niños, niñas y adolescentes. 2008. Disponible en: <http://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/descargar.aspx?id=4807&tipo=documento>

HART, ROGER. La participación de los niños: de una participación simbólica a una participación auténtica. Ensayos Innocenti, nº 4, UNICEF, 1993

HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C., y BAPTISTA, L., Metodología de la Investigación. Mac Graw Hill Interamericana, 1991

Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente. El hecho del dicho. Sin año. Disponible en: <http://iin.oea.org/pdf-iin/El-hecho-del-dicho.pdf>

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, GOBIERNO DE CHILE. Encuesta Casen 2015. Disponible en: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2015.php

MINISTERIO DE SALUD, GOBIERNO DE CHILE. Sistematización Consejo Consultivo de Jóvenes y Adolescentes. 2011. Disponible en: <http://web.minsal.cl/portal/url/item/aa5440469fb26a21e04001011e01143f.pdf>

MUÑOZ, P. y MUÑOZ, I. Intervención de la familia. Estudios de casos. En Pérez Serrano, (coord.), Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural aplicaciones prácticas, Madrid, Narcea, 2001

MORGAN, D., Focus groups as qualitative research. Sage Publications, 1998

PAUTASSI, L., Y ROYO, L., Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición. CEPAL y UNICEF, 2012

PYERÍN, C. y WEINSTEIN, M., La participación e influencia de niños, niñas y adolescentes en políticas públicas en Chile. Hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia. Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia N°21, UNICEF, 2015

RUIZ, J., Metodología de la investigación cualitativa Edit. Universidad de Deusto, Bilbao, 1991

SAVE THE CHILDREN, El derecho a la participación infantil de los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. 2006

SENAME. Informe nacional 5ª consulta "Mi opinión cuenta". 2013 Disponible en: http://www.sename.cl/wsename/otros/Informe_5%C2%B0Nacional_Mi_Opinion_Cuenta.pdf

SENAME. Línea de acción Oficinas de Protección De Derechos de niños, niñas y adolescentes 2015-2018. 2015. Disponible en: http://www.sename.cl/wsename/otros/bases_tecnicas_prevencion.pdf

TONUCCI, F., Ciudades a escala humana: la ciudad de los niños. Revista de Educación, número extraordinario, pp. 147-168, 2009. Disponible en: http://www.revistaeducacion.mec.es/re2009/re2009_07.pdf

TRILLA, J. Y NOVELLA, A. Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia. Revista de Educación, 356. Septiembre-diciembre 2011, pp. 23-43

UNICEF, La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas. 1998

UNICEF. Observaciones generales del Comité de Derechos del Niño. 2014. Disponible en: <http://observatorioninez.consejoinfancia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/06/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>

UNICEF. La participación e influencia de niños, niñas y adolescentes en políticas públicas en Chile: hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia. 2015. Disponible en: <http://unicef.cl/web/wp-content/uploads/2015/03/WD-21-analisis-mecanismos-WEB2.pdf>

VIEYTES, R. Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad: epistemología y técnicas. Buenos Aires: Editores, 2004