

# Participación política de niñas y niños en el Perú: en camino a su reconocimiento como sujetos políticos

## Children's political participation in Peru: on the road to their recognition as political subjects

Alejandra Castillo Valverde

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

ORCID: 0000-0002-2605-2533

Fecha de recepción: 28 de febrero

Fecha de aceptación: 26 de agosto

**ISSN en línea:** 2415-2498

Castillo, Alejandra (2021) «Participación política de niñas y niños en el Perú: en camino a su reconocimiento como sujetos políticos». *Polítai: Revista de Ciencia Política*, Año 12, N° 22: pp. 83-97

**DOI:** <https://doi.org/10.18800/politai.202101.005>

## **RESUMEN:**

En el presente artículo se presenta una reflexión en torno al avance del reconocimiento de las niñas y niños como sujetos políticos. Para ello, se introduce el derecho a la participación presente en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus alcances, así como la escasez de espacios de participación y las limitaciones que estos presentan. En base a una investigación sobre los Consejos de las Niñas y los Niños en las Municipalidades de Lima y Miraflores en el Perú, se presentan características sobre la conciencia ciudadana de las niñas y niños consejeros a partir del análisis de tres componentes: conciencia de derechos, conciencia de responsabilidad y sentido de pertenencia a una comunidad. Se encuentra que poseen un sentido de pertenencia al grupo de niñas y niños con quienes comparten características, problemas e intereses y reconocen su rol como importante para representar a este grupo. De igual forma, se identifican las potencialidades y limitaciones de este programa para asegurar una participación efectiva. Finalmente, se exploran las implicancias de reconocer a las niñas y niños como sujetos políticos desde las Ciencias Políticas, mencionando su importancia para repensar las políticas públicas, la educación cívica, los estudios sobre ciudadanía y el potencial de cambio político.

**Palabras clave:** Participación Política de niñas y niños, Ciudadanía de niñas y niños, Consejo de las niñas y los niños, Derechos de las niñas y los niños.

## **ABSTRACT**

This article presents a reflection on the progress in the recognition of children as political subjects. To this end, it introduces the right to participation present in the Convention on the Rights of the Child and its scope, as well as the scarcity of spaces for participation and the limitations they present. Based on an investigation of the Children's Councils in the municipalities of Lima and Miraflores in Peru, characteristics are presented on the citizen awareness of the councilors based on the analysis of three components: awareness of rights, awareness of responsibility and sense of belonging to a community. It is found that they have a sense of belonging to the group of children with whom they share characteristics, problems and interests and recognize their role as important to represent this group. Similarly, the potentialities and limitations of this program to ensure effective participation are identified. Finally, the implications of recognizing children as political subjects from a political science perspective are explored, mentioning their importance for rethinking public policies, civic education, citizenship studies and the potential for political change.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo busca reflexionar en torno al reconocimiento de las niñas y niños (NN)<sup>1</sup> como sujetos políticos, es decir, como sujetos con el derecho y la capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones. Si bien se reconoce formalmente su derecho a la participación en la Convención sobre los Derechos del Niño, ¿cuánto se ha avanzado en el ejercicio de este derecho en el Perú? ¿Se promueve una participación efectiva en los espacios de participación existentes? Si bien estos espacios se pueden generar en el hogar, en la escuela y en distintas instituciones, este análisis se concentra en la experiencia ciudadana en el Consejo de las Niñas y los Niños en la Municipalidad de Lima y la Municipalidad de Miraflores, una de las primeras experiencias de participación en la ciudad en el Perú. A partir de ello, se busca brindar luces sobre el avance del reconocimiento de este derecho, así como sobre las potencialidades y limitaciones de este programa que pueden ser útiles para evaluar y generar espacios de participación a otros niveles.

Así, en primer lugar, se introduce la importancia y las limitaciones que encuentra la Convención sobre los Derechos del Niño para garantizar el derecho a la participación. En segundo lugar, se mencionan brevemente las experiencias de programas de participación en el país que permiten enmarcar lo innovador y relevante que es el establecimiento del Consejo de las Niñas y los Niños. En tercer lugar, se presentan los resultados de una investigación sobre las características de la conciencia ciudadana de las niñas y niños consejeros (NNC)<sup>2</sup> que participan de este programa, lo cual permite explorar su pensamiento político. Posteriormente, se presentan las potencialidades y limitaciones de este programa en el reconocimiento de NN como sujetos políticos y en la promoción de su participación efectiva. Finalmente, se brindan algunos puntos a tomar en cuenta sobre la necesidad e importancia de reconocerlos como sujetos políticos desde las Ciencias Políticas.

### LOS ALCANCES DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LOS ESTEREOTIPOS SOBRE LAS NIÑAS Y NIÑOS

El entendimiento sobre la infancia ha evolucionado a lo largo de los años. En el siglo XX se generan avances en torno a la protección de NN, los cuales se expresaron en la Declaración de Ginebra de 1924 y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. Aunque ello significa su reconocimiento como titulares de derechos, la protección que se les ofrece los convierte en objetos de protección a cargo de los adultos y receptores pasivos de los programas del Estado (Pilotti 2001). Más tarde, los movimientos en favor de los derechos de las mujeres y otros grupos oprimidos generó el contexto para su reconocimiento como sujetos de derechos, lo cual se expresa en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta fue proclamada en 1989 y se ha convertido en el tratado más ratificado de la historia, siendo enorme su impacto en el entendimiento y ejercicio de los derechos de NN alrededor del mundo.

<sup>1</sup> Se utilizará la abreviación NN (niñas y niños) a lo largo del texto.

<sup>2</sup> Se utilizará la abreviación NNC (niñas y niños consejeros) a lo largo del texto.

La Convención mantiene la intención de proteger a NN; no obstante, introduce una nueva figura: el reconocimiento de su derecho a la participación. Este constituye un hito importante en la emancipación de las NN que muchas otras minorías políticas, han sido excluidas del proceso de toma de decisiones. En el artículo 12 se menciona:

Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño (Convención sobre los Derechos del Niño 1989).

Así, el derecho a la participación es uno de los tres tipos de derechos que se encuentran en esta, junto con los derechos de sobrevivencia y desarrollo, y los de protección.

La creación de la Convención y el amplio consenso de los Estados en relación a esta constituyen un importante avance en materia de reconocimiento y ejercicio de derechos para las NN; sin embargo, las acciones en torno al fomento de su participación son escasas y los espacios que sí se generan, suelen recurrir a prácticas como la manipulación, la decoración o el tokenism que se refiere a aquellos donde NN aparentemente tienen voz pero en la práctica tienen poca o ninguna posibilidad de decidir sobre el tema, la forma de comunicarlo y la formulación de sus propias opiniones (Hart 1992). ¿Qué factores estarían relacionados con la ausencia y con las deficiencias de estos espacios en la promoción de una participación efectiva? En el presente artículo se presentan dos factores que ayudan a enmarcar el estado de su reconocimiento como sujetos políticos: las limitaciones propias de la Convención sobre los Derechos del Niño y los estereotipos sobre las NN.

Sobre el primer punto, se ha cuestionado hasta qué punto la Convención sobre los Derechos del Niño rompe con el paternalismo. Para Liebel (2007), si bien se rompe con el paternalismo tradicional, el cual considera a las NN como personas de menor importancia; se mantiene el paternalismo moderno, el cual considera a la niñez como una etapa especial de la vida y les deja un espacio relativamente protegido pero no les permite influenciar el mundo de los adultos. Así, aunque en la Convención se reconoce que tienen derecho a participar en los asuntos que los afectan, queda a interpretación si es que se refieren a asuntos estrictamente vinculados a las NN o asuntos públicos que afectan también a los adultos ya sea en el hogar, la escuela o la comunidad. Esto se expresa en que muchas veces en los espacios de participación se limitan a pedir y escuchar su opinión sobre aquellos temas que involucran directamente a NN, más no a aquellos que involucran tanto a este grupo como al de los adultos. Por otro lado, se ha cuestionado que la Convención no obliga a generar espacios de participación (Corona y Morfín 2001; Liebel 2007), lo cual reduce las posibilidades de instalación de estos al quedar sujeta a la voluntad de los padres, profesores o autoridades.

Respecto al segundo punto, a pesar de los esfuerzos en torno al fomento de los derechos de NN, los estereotipos sobre ellos se mantienen vigentes. Así, persiste la asociación de este grupo con la naturaleza más que con la cultura, lo cual ocurre también

con otras minorías, de modo que se asienta un estereotipo generacional que los representa como seres inferiores que tienen que estar situados bajo el poder y la autoridad de una persona adulta percibida como racional y civilizada (Pávez 2012). La vigencia de estos estereotipos limita la creación de espacios de participación a distintos niveles, así como en general perjudican a NN al impedir que sean escuchados y tomados en cuenta por los adultos con los que se relacionan.

Desde la sociología de la infancia se han cuestionado estos estereotipos y la visión funcionalista de la infancia donde se le representa como solo un período de desarrollo biológico y una etapa de socialización donde se aprenden las normas morales, se internalizan los roles sociales y se desarrollan las habilidades cognitivas. En cambio, reconocen que en realidad se trata de un fenómeno social y que las NN son un grupo social desnaturalizado de una esencia infantil universal concebida a priori (Pávez 2012). De esta manera, desde este enfoque se cuestionan discursos que los retratan como los ciudadanos del futuro, ya que estos no recogen sus intereses, pensamientos y condiciones actuales. Desde este enfoque se pueden entender las limitaciones de los espacios de participación ya que como se expondrá más adelante en el estudio de un caso, considerar que las NN tienen una esencia infantil o características a priori puede llevar a asumir cuáles son sus intereses y propuestas.

## **EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN PARA NIÑAS Y NIÑOS EN PERÚ**

El Perú ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1990 y aunque esta haya sido ratificada por casi todo los Estados del mundo; el Perú es uno de los pocos que también ha ratificado los tres protocolos facultativos de la Convención relativos a la participación de niños en los conflictos armados (2000), a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000) y a un procedimiento de comunicaciones (2011). Este último busca ser congruente con el derecho a la participación, estableciendo canales por los cuales pueden acceder al Comité de los Derechos del Niño.

Si bien, el Perú ha sido activo en el reconocimiento de los derechos de este grupo, el derecho a la participación no ha obtenido la atención suficiente a pesar de ser esencial para el ejercicio pleno de sus derechos. Así, los mecanismos de participación que se han implementado son pocos. Entre ellos se encuentran el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA), y el Consejo de las Niñas y los Niños, el cual se basa en un modelo internacional de participación y que desde la llegada de Jorge Muñoz a la Municipalidad de Lima, se ha extendido a varios distritos e instituciones. Este último programa consiste en la formación de un consejo de aproximadamente 20 NN que asesoran al alcalde.

Una diferencia esencial entre el CCONNA, y el Consejo de las Niñas y los Niños, es la edad de quienes participan. En el primero los participantes tienen entre nueve a diecisiete años; mientras que en el segundo, tienen entre siete y doce años. Cabe resaltar que el primero de estos se conforma en base a votaciones y el segundo, en base a un sorteo, por lo que quienes conforman el CCONNA suelen ser adolescentes. Es importante evaluar

el acceso a la participación de los adolescentes; sin embargo, debe tomarse en cuenta que los estereotipos son distintos dependiendo de la edad y que generalmente, cuando las NN son menores se cuestiona más su capacidad como sujetos políticos al estar más alejados de la edad adulta vinculada con la responsabilidad y la capacidad de tomar decisiones. De esta forma, es posible que los más pequeños se enfrenten a más limitaciones para el acceso a su participación.

Este artículo se apoya en una reciente investigación sobre la participación política en el Consejo de las Niñas y los Niños implementados en la Municipalidad de Miraflores y la Municipalidad de Lima (Castillo 2020), los dos primeros Consejos en establecerse en la ciudad. El primero, desde el 2011 y el segundo desde el 2019. Estos resultados son importantes para analizar elementos relacionados con su reconocimiento como sujetos políticos, los cuales demuestran la importancia de su participación, lo necesario que es su ejercicio y lo urgente que es evaluar experiencias como estas a modo de avanzar en el cumplimiento de este derecho. A partir de estos resultados, se discuten las implicancias de que las Ciencias Políticas se interesen por la participación política de NN y adquieran un enfoque donde se les reconoce como sujetos políticos.

#### **CONCIENCIA CIUDADANA DE NIÑAS Y NIÑOS DEL PROGRAMA “EL CONSEJO DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS” EN LAS MUNICIPALIDADES DE LIMA Y MIRAFLORES**

El Consejo de las Niñas y los Niños, programa implementado por primera vez en la ciudad limeña por las Municipalidades de Lima y Miraflores, se enmarca en un proyecto internacional denominado “La Ciudad de las Niñas y Niños”. En este programa, el alcalde o la autoridad local convoca a ciudadanos entre 7 y 12 años que son escogidos por sorteo para asesorarlo durante un período de dos años. Los consejeros se reúnen primero con los monitores donde se les enseña sobre derechos de los niños y comparten ideas sobre problemas de la ciudad y posibles soluciones, para luego tener algunas reuniones con el alcalde. Se espera que este grupo de consejeros, por su edad, puedan brindar su mirada distinta y así, contribuir con la gestión de la ciudad como se expresa en la siguiente cita:

El Laboratorio pide a un grupo de niños que colabore para asegurar el punto de vista infantil. No se trata de ofrecer a los niños el juego de imitar los comportamientos de los adultos en un Consejo municipal en miniatura, o una seria propuesta de educación cívica, que son, de cualquier modo, nobles objetivos, sino el de dar a la ciudad la oportunidad inédita de confrontarse con un punto de vista y con un pensamiento “otro”, distinto, como el infantil. Un Consejo de los niños, por tanto, para cambiar la ciudad y no para poner contentos a los niños (Tonucci 2016, 66).

En la investigación mencionada se buscó analizar la experiencia ciudadana de NN en el programa en las municipalidades de Lima y Miraflores: cuáles son las características de su pensamiento político y cuáles son las potencialidades y limitaciones del programa en la promoción de su participación efectiva. Para ello, se realizaron entrevistas semi estructuradas a NNC, gestores de la ciudad y monitores del programa, y se invitaron a todos los involucrados a participar de la investigación. Por otro lado, en el caso de las NN se solicitó su asentimiento y el consentimiento informado por parte de sus padres.

Asimismo, a fin de proteger su identidad, ellos mismos escogieron sus seudónimos con los que aparecen en la investigación.

Para aproximarse a analizar las características de su pensamiento político, se utilizó el concepto de conciencia ciudadana a partir de un trabajo de Sinesio López (1997) quien hace una revisión de los conceptos de ciudadanía y cómo han evolucionado. En este, se distinguen tres componentes: derechos, responsabilidades o deberes y sentido de pertenencia a un grupo; sin embargo, esta ciudadanía no es necesariamente unitaria. Se menciona la ciudadanía diferenciada que surge entre miembros de grupos excluidos tanto por una cuestión socioeconómica como por su identidad sociocultural (como mujeres y afroamericanos), que teniendo una historia en común, comparten características, intereses y demandas.

De esta forma, para los fines de la investigación, se estableció que conciencia ciudadana significaba conciencia de ser un sujeto con derechos, responsabilidades y de pertenecer a una comunidad o grupo social. La conciencia de derechos se describió como la conciencia de poseer derechos y de que los demás también los poseen, no se delimita por el conocimiento de los derechos formalmente reconocidos, sino por la capacidad de reconocer problemas y atribuir responsabilidades sobre esos problemas. Esta categoría se analizó en base a la capacidad de identificar problemas en la ciudad e identificar responsables sobre esos problemas.

Respecto a la conciencia de responsabilidad, se refiere a que el sujeto se reconoce a sí mismo como capaz de asumir compromisos y hacerlos valer ante los otros, además de que se siente reconocido por los demás miembros de la comunidad como capaz de asumir compromisos y hacerlos valer, obteniendo el estatus de “autoridad”, “comprometido” o “responsable” (Brandom 2013). Asimismo, la responsabilidad implica el estar abierto a rendir cuentas por lo que se exige y lo que se le exige (Darwall 2006). Así, la conciencia de responsabilidad se analizó en base al reconocimiento de su rol como consejeras y consejeros, y su compromiso con la resolución de los problemas de la ciudad. Finalmente, el sentido de pertenencia se describe como el reconocimiento del sujeto de ser parte de una comunidad (ya sea una nación, un distrito, un grupo social, etc.), con la cual comparte características e intereses. En base a estas definiciones, se presentan los principales resultados sobre la conciencia ciudadana de las NNC, a modo de aproximarse a las características de su pensamiento político.

Los resultados en relación a la conciencia de derechos, indican que los consejeros son capaces de identificar los problemas de la ciudad, entre los cuales se encuentran, la inseguridad, la contaminación medioambiental, el privilegio de los autos en detrimento del bienestar del peatón, y la desigualdad de oportunidades. Sobre estos problemas, parecen tener una perspectiva distinta a la que tendrían los adultos. Por ejemplo, cuando mencionan los problemas de inseguridad, no se preocupan por los robos, sino más bien por los daños físicos como los secuestros, violaciones. Además, les resulta problemático lo que la prevención de estos delitos genera: que no puedan salir a comprar a la tienda o a jugar, reconociendo este último como uno de sus derechos. Posiblemente no se preocupan tanto por los robos porque no cargan pertenencias valiosas, pero sí ven restringida su libertad de

usar el espacio público por la inseguridad. De igual forma, sienten que son más vulnerables que los adultos a los peligros de la ciudad debido principalmente a dos motivos: que tienen menor fuerza física (no hacen una distinción de fuerza por género, solo por edad), y a que, si algo les sucediera, tienen menos probabilidades de que las autoridades les crean.

Entonces los niños también tienen que saber que tienen que hacer respetar su opinión porque tienen derecho. Y tienen que transmitirle a la autoridad, que sería la policía... Las autoridades no son muy buenas como en otros países, por ejemplo. No se hace justicia de verdad. Dejan a los que roban y abusan libres por falta de pruebas, porque si de verdad quieren hacer justicia tienen que buscar pruebas. Tienen que creerles a los niños. Un niño es menos probable que te mienta, no son corruptos como las personas adultas (Entrevista a Nadezhda, consejera de Lima Cercado, 10 años).

En el reconocimiento de los problemas de la ciudad, también son capaces de reconocer responsabilidades en torno a estos problemas, identificando que generalmente los responsables son los adultos y las autoridades. Esta es una de las características que consideran, los distinguen de este último grupo: la vulneración de los derechos de los demás. Para las NNC, incluso si cometen algún delito, esto es resultado de que adultos y autoridades no están cumpliendo su rol de protección. De igual manera, consideran que no existe una voluntad por parte de las autoridades de resolver algunos problemas de la ciudad y en especial, los que afectan más a los ciudadanos menores, lo cual se expresa en su poca disposición a escucharlos. Identifican que esto sucede en el hogar, la escuela y el espacio público: los adultos tienen el privilegio de ser escuchados y son pocos los que escuchan a NN como lo comenta una de las entrevistadas:

Entrevistadora: Entonces, ¿cuáles crees que sean los problemas de la ciudad?

Estrella Brillante: Bueno, supongo que hay un poquito de inseguridad, algunas cosas que se podrían mejorar, implementar... También podría ser de que a veces no nos escuchan a nosotros mucho y que le toman más atención a los adultos y eso hace que no nos tomen en cuenta y que nosotros no seamos beneficiados en algo y los adultos sean beneficiados en eso.

(Entrevista a Estrella Brillante, consejera de Miraflores, 10 años)

En relación a la conciencia de responsabilidades, la cual se entiende a partir del reconocimiento de su rol como consejeros, se evidencia que se sienten responsables por ser este rol y también por ser NN. Se reconocen a sí mismos como capaces de establecer compromisos con la comunidad y se sienten reconocidos por esta. Si bien desde su participación en el Consejo, buscan contribuir en la resolución de los problemas de la ciudad en favor de todos los ciudadanos, tienen un compromiso especial con NN, a quienes identifican como más vulnerables a los problemas de la ciudad, y no solo eso, también como menos escuchados y menos tomados en cuenta. Este compromiso se acentúa por lo último, que la inmensa mayoría de ellos no puede participar de la toma de decisiones, otorga una mayor responsabilidad a su función desde el Consejo. Consideran que desde este espacio tienen la responsabilidad de mejorar la situación de las demás NN como lo menciona una de las consejeras:



Yo pienso que es un deber porque estamos representando a los niños de Cercado de Lima, lo que piensan porque también somos niños, entonces si nadie lo hace, ¿Quién lo va a hacer? Va a seguir la ciudad insegura, va a empeorar año tras año, va a haber más inseguridad cada vez, ya no van a poder salir en movilidad porque pueden pasar muchas cosas. Entonces yo opino que es un deber muy grande (Entrevista a Nadezhda, consejera de Lima Cercado, 10 años).

De esta manera, se evidencia el reconocimiento de su responsabilidad como consejeros, especialmente ante la escasez de espacios donde NN puedan ser escuchados. En consecuencia, aunque su función se restrinja a su distrito, es decir a Miraflores y a Lima Cercado, consideran necesario pensar en aquellos que se encuentren más allá de estos límites. Es un sentido de responsabilidad muy grande porque se encuentran representando, aunque su función no sea propiamente representar, al grupo de NN en general. De esta forma, su interés no solo radica en mejorar las condiciones de quienes viven en su distrito, existe incluso una mención a otras partes del Perú donde este grupo es menos escuchado. Así lo menciona uno de los entrevistados:

Alexander: Yo me siento feliz, contento, feliz, muy contento por ser parte del consejo de niños porque los niños también tenemos derecho a opinar. Y nosotros nos vemos representando a todos los niños del país, ¿no? Los consejeros representan a todos los niños porque unos niños no tienen oportunidades de participar en el consejo y nosotros no solo tenemos que pensar en Lima, tenemos que pensar en todo el país.

Entrevistadora: Me parece eso muy bueno. ¿Por qué crees que es importante pensar en todo el país y no solo en Lima, siendo que tú eres consejero de Lima?

Alexander: Muy buena pregunta. Es nuestro deber porque no solamente Lima es todo el Perú sino que el Perú también tiene que ser escuchado, por ejemplo en las zonas más abandonadas del Perú, todos tenemos derecho. (Entrevista a Alexander, consejero de Lima Cercado, 10 años)

Se evidencia el reconocimiento de su rol y su sentido de responsabilidad con las NN. Así, el reconocimiento entre este grupo es el que adquiere mayor valor. Reconocerse entre ellos como sujetos capaces de establecer compromisos y además, como miembros de un grupo que tiene problemas e intereses similares, entre los que destaca el generalmente no ser escuchados ni tomados en cuenta por los adultos, es lo más importante. Este punto conduce al tercer componente de la conciencia ciudadana: el sentido de pertenencia a una comunidad.

En la investigación se intentó identificar a qué comunidades las NNC sienten pertenencia. En relación a comunidades geográficas, se encontró una diferencia entre quienes participan del Consejo de Miraflores y del Consejo de Lima Cercado. Los primeros mostraron un sentido de pertenencia a su distrito al que describen muy positivamente y del que se sienten orgullosos de ser parte. En cambio, los segundos mostraron un sentido de pertenencia a la ciudad en general, vinculado al hecho de que son consejeros de la Municipalidad de Lima aunque formalmente solo son consejeros del distrito de Lima Cercado. De igual manera, a diferencia de los mirafloresinos, se identificó un fuerte sentido de pertenencia a sus barrios, los cuales se sienten comprometidos a

mejorar a través de la función pública que ejercen.

Por otra parte, en base a los resultados sobre su conciencia de derechos y de responsabilidad, se identificó un sentido de pertenencia al grupo de NN, lo cual indica una formación de ciudadanía diferenciada. El grupo entrevistado piensa en este grupo como distinto al de los adultos, con quienes se diferencian por características como la capacidad de jugar o “no ser corruptos” (Entrevista a Nadezhda). También se reconocen como un grupo con problemas específicos, consideran que los problemas de la ciudad los afectan más a ellos, como la inseguridad, y que son poco escuchados y tomados en cuenta por adultos y autoridades. Al compartir características y problemas similares, comparten también intereses de grupo que intentan posicionar desde su rol de consejeros como fomentar su participación, que sus voces sean escuchadas y en general, mejorar las condiciones de NN. De esta manera, asumen un rol dentro de su grupo como representantes de sus intereses, un rol que adquiere mayor importancia al ser para ellos, muy pocos los espacios de participación y las oportunidades de ser escuchados.

### **POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DEL PROGRAMA DEL CONSEJO DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS**

La evaluación de las potencialidades y limitaciones del programa del Consejo de las Niñas y los Niños permite repensar este programa para mejorarlo y también dejar pautas para la reflexión sobre programas existentes en escuelas o instituciones, o para la creación de nuevos espacios de participación. El programa del Consejo representa un gran avance en el reconocimiento de NN como sujetos políticos. Al valorar las capacidades que ellos tienen para participar en la gestión de la ciudad, les otorgan una función pública, la cual las NNC identifican como valiosa e importante por permitirles expresarse con libertad y representar los intereses de su grupo. Asimismo, anteriormente a su participación en el Consejo, eran capaces de identificar los problemas de la ciudad y atribuir responsabilidades, es decir, tenían conciencia de derechos; sin embargo, el programa les dio una herramienta empoderadora para reconocer, ejercer y defender los derechos de NN, al haberles presentado la Convención sobre los Derechos del Niño. Los consejeros o no conocían de este documento o no conocían a profundidad su contenido e implicancias.

De igual manera, uno de los aspectos más importantes, es que el programa permite el reconocimiento entre NN como grupo con características similares. En este encuentro se les ofrece un espacio donde pueden discutir los problemas de la ciudad y las posibles soluciones para estos, reconociéndose como un grupo con características e intereses en común. Es importante que este reconocimiento se da entre NN diversos. Al ser escogidos por sorteo en una convocatoria abierta, intercambian ideas con personas distintas a ellos en aspectos como composición familiar, situación socioeconómica, género, etc. Por ejemplo, en el Consejo de Lima Cercado, dos de los niños viven en un albergue y en general las realidades son distintas. Así, en un clima que describen como respetuoso, diverso, donde hay muchas y distintas ideas que se valoran igualmente, encuentran los elementos que los constituyen como un grupo.

Respecto a las limitaciones del programa, NNC identifican limitaciones en su

participación vinculadas con el tokenismo que describe Hart (1992). Consideran que no se les permite participar tanto como esperaban ya que a pesar de ser consejeros del alcalde, no están realmente próximos a él. Incluso uno de ellos comentó que no cree que el alcalde lo reconocería si es que lo encuentra en un espacio distinto a las reuniones con él. Asimismo, mencionan que el modelo mediante el cual participan: primero varias reuniones entre ellos con los monitores y después, pocas reuniones con el alcalde para comentarle sus propuestas, no es satisfactorio. No pueden hacerle llegar sus ideas en el instante, de modo que el modelo restringe el flujo de ideas y los temas sobre los cuales opinan.

Por otro lado, manifestaron que algunas de sus ideas son modificadas por los monitores para las reuniones con el alcalde. En el modelo, NNC se reúnen primero con los monitores con los cuales preparan la presentación para el alcalde, de modo que se estructura lo que ya han conversado previamente. En esa estructuración, perciben que se modifican sus discursos, como se puede notar en la siguiente cita:

Creo que las debilidades es que a veces nuestras opiniones que nosotros damos, algunas con las que los monitores nos dan, creo que se olvidan de algunas ideas y no le dan al alcalde las ideas que nosotros hacemos o le dan otras ideas o como nosotros no nos hemos expresado. Por eso es diferente con los monitores o con el alcalde que está cerca, él puede escuchar nuestras ideas así que vengan de nosotros porque también puede pensar que las otras ideas ellos lo han hecho, que le han puesto algo más para que sea como más relleno (Entrevista a Keyla, consejera de Lima Cercado, 10 años).

Así, encuentran que su rol es importante, se sienten reconocidos y se sienten cómodos expresando sus ideas en este espacio; sin embargo, encuentran limitaciones en el modelo de participación, específicamente en la forma en que sus ideas son recogidas y presentadas al alcalde.

Aunque no directamente, esta limitación se relaciona con los principios sobre los que se sustenta este programa: la mirada inclusiva y la mirada de los niños. Este programa, no solo en Lima, sino internacionalmente, se basa en la idea de que las NN tienen una mirada inclusiva y son capaces de representar todos los intereses presentes en la ciudad. Se piensa que por su edad, ellos son empáticos con las necesidades de todos los grupos que son parte de la comunidad; sin embargo, esta idea los despoja de intereses particulares o de grupo, y como se ha presentado en esta investigación, los consejeros buscan representar los intereses del grupo de NN al cual tienen un sentido de pertenencia. Muy cercana a esta idea, se encuentra el discurso sobre una mirada particular de las NN, una idea peligrosa al poder confundirse con una mirada unitaria, lo cual implicaría pensar en un conjunto de características a priori, naturales, cuando como lo explica la sociología de la infancia, hay otros elementos sociales y culturales que entran en juego.

De esta manera, la identificación de las NNC de que sus discursos son modificados por los monitores, puede estar sucediendo en parte porque estos últimos tienen una preconcepción sobre lo que les interesa. Esta preconcepción pueden tenerla tanto los monitores como los gerentes o las personas involucradas en el programa, a pesar de estar sensibilizadas en los derechos de NN y a pesar de estar buscando una participación efectiva. Por ejemplo, así como se espera que tengan una mirada inclusiva y piensen

siempre en los intereses de todas las personas que viven en la ciudad, se espera que tengan un especial interés por el medio ambiente o por el juego. Si bien estos pueden ser elementos recurrentes en sus discursos, esto no es necesariamente así.

Por estos motivos, es necesario que los adultos y las autoridades estén abiertos a cualquier idea, preocupación, propuesta o interés por parte de las NN. No se puede esperar que estos vayan siempre en la misma dirección, pues dependerá también de cada grupo y sus características particulares. Este aspecto sustenta la importancia de generar espacios de participación constantes, además de sensibilizar a los adultos involucrados para no dirigir la conversación hacia las respuestas que esperan que las NN tengan y aprender a escucharlos realmente.

Finalmente, cabe resaltar que existe una diferencia entre los Consejos de Miraflores y Lima Cercado que es importante recoger para futuras experiencias, es que los NNC mirafloresinos han percibido mayores resultados en su distrito que los de Lima Cercado. El doctor Carlos Contreras, ex gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad de Lima y de la Municipalidad de Miraflores, mencionó que esto sucede porque el modelo está pensado para municipalidades más pequeñas donde materializar las propuestas es más sencillo (Entrevista a Carlos Contreras).

#### **¿CUÁLES SON LAS IMPLICANCIAS DE RECONOCER DESDE LAS CIENCIAS POLÍTICAS A LAS NIÑAS Y NIÑOS COMO SUJETOS POLÍTICOS?**

La política, así como ha sucedido con otros grupos o minorías, ha excluido a las NN de los espacios de toma de decisiones. Aunque en la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconoce el derecho a participar y a partir de ello se han creado espacios de participación, como se ha mencionado anteriormente, tanto el reconocimiento de este derecho como los espacios generados aún presentan varios problemas para asegurar una participación efectiva. De igual manera, esta exclusión de la política ha estado acompañada de una ausencia de tratamiento de NN como sujetos políticos desde las Ciencias Políticas.

Es importante que las Ciencias Políticas, interesadas en la ciudadanía y la democracia, estudien a las niñas y niños como sujetos políticos. En la sociedad se mantiene aún la idea de que la vida política empieza a los 18 años o cuando termina la niñez. Así, cuando se habla de NN en relación a la ciudadanía y la democracia, se menciona la importancia de la educación cívica desde un enfoque de prepararlos para ser ciudadanos en el futuro; sin embargo, son ciudadanos y el ejercicio de su ciudadanía es importante para la democracia, para que todos los grupos y miembros de la sociedad sean escuchados y tomados en cuenta. En este sentido, también es importante tomar en cuenta la posibilidad de que las NN desarrollen una ciudadanía diferencial, como se encontró en el caso de los consejeros de las municipalidades de Lima y Miraflores. Así, es importante investigar la relación que las NN tienen con el Estado, cómo lo perciben y cómo interactúan con este.

El reconocimiento de las niñas y niños como sujetos políticos y la importancia de su participación también lleva a repensar las políticas públicas que se generan para este grupo. ¿Qué tanto se está tomando en cuenta su opinión en la formulación de las políticas

de educación, salud o seguridad? Al no considerar su participación, se convierten en un objeto de políticas y no en ciudadanos. Este aspecto es importante tanto en políticas públicas dirigidas en particular a las NN como a toda la población en general, siendo este segundo elemento esencial para romper con el paternalismo moderno que no permite a NN influir en el mundo de los adultos (Liebel 2007).

De igual manera, los resultados brindan sustento a la necesidad de repensar la educación cívica: ¿se puede enseñar a ser ciudadano? Es importante, estudiar cómo se enseña a ser ciudadano y si en este proceso efectivamente se está brindando una experiencia ciudadana. La aproximación a la ciudadanía no puede ser solo teórica, la ciudadanía necesita ser ejercida y experimentada. Así, sería importante que se introduzcan espacios de participación efectiva en las escuelas, es decir, espacios donde auténticamente se escuche a las NN y que generen se les brinde las herramientas para influenciar la toma de decisiones y así, tener resultados.

De esta forma, es esencial incluir esta perspectiva desde las políticas públicas y al mismo tiempo, fomentar, acompañar y evaluar los espacios de participación para NN. A partir del 2019, con la creación del Consejo de las Niñas y los Niños en la Municipalidad de Lima, otras municipalidades e instituciones han recreado el programa en sus propios espacios. Estos programas suelen estar acompañados por educadores y es importante también que se involucren las y los politólogos ya que el enfoque no debe ser de educación cívica sino de participación, para lo cual puede haber un gran aporte desde las Ciencias Políticas. Asimismo, es importante el rol de las Ciencias Políticas no solo en relación a los programas de participación sino también en el análisis de los movimientos de NN que cada vez tienen más protagonismo global y más impacto en la política como el movimiento de escolares en Chile que tuvo un papel crucial en el cambio de la constitución. Ya sea desde programas, plataformas o desde los movimientos, la participación de NN tiene un gran potencial de cambio en la política.

## CONCLUSIONES

El derecho de las NN a la participación se encuentra en la Convención sobre los Derechos del Niño y representa un gran avance en su reconocimiento como sujetos políticos; sin embargo, son escasos los espacios de participación y estos presentan varias limitaciones para asegurar la participación efectiva. Factores como la no ruptura de la Convención con el paternalismo moderno, la no obligatoriedad de generar espacios de participación y la vigencia de estereotipos que niegan las capacidades de participación de NN, ayudan a explicar esta brecha.

En Perú, una de las primeras experiencias de participación en la ciudad, es el programa del Consejo de las Niñas y los Niños, donde se convoca a NN a asesorar al alcalde. La investigación que se presenta en este artículo, se centra en los dos primeros consejos establecidos pertenecientes a las Municipalidades de Miraflores y Lima respectivamente. Para aproximarse al entendimiento de su pensamiento político, se realizó un análisis sobre la conciencia ciudadana de quienes participan del programa, encontrando

que tienen conciencia de derechos, de responsabilidad y sentido de pertenencia, los cuales giran en torno a su reconocimiento como NN. Consideran que como grupo comparten características, problemas e intereses similares que los diferencian de los adultos y que buscan representar a través de su rol como consejeros, configurándose así una ciudadanía diferenciada.

La provisión de un espacio de encuentro entre NN donde compartir sus ideas con libertad, es posiblemente la mayor riqueza de este programa, así como también el otorgarles una función pública por la que se sienten reconocidos y buscan cumplir con responsabilidad. De igual forma, el programa brinda herramientas para ejercer y promover sus derechos, al darles a conocer la Convención sobre los Derechos del Niño y compartiéndoles a profundidad sus artículos e implicancias.

Así, su reconocimiento como sujetos políticos desde las Ciencias Políticas, es importante para un entendimiento más completo sobre la ciudadanía y la formación de la ciudadanía, así como para mejorar las políticas públicas dirigidas a NN. Finalmente, para replantearse la educación cívica, para fomentar, acompañar y evaluar los espacios de participación en las escuelas e instituciones, así como para analizar los movimientos de NN y su potencial de cambio político.

**BIBLIOGRAFÍA**

Castillo, Alejandra. 2020. *¿Y por qué los niños no pueden ser?: participación política de niñas y niños en la gestión de la ciudad. Análisis de la experiencia ciudadana en el Consejo de las Niñas y los Niños* (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/17095>

Brandom, Robert. 2013. A Hegelean Model of Legal Concept Determination. The Normative Fine Structure of the Judges' Chain Novel. En Hubbs, Graham, y Douglas Lind (Eds.), *Pragmatism, Law and Language* (pp. 19-39). Nueva York: Routledge.

Corona, Yolanda, y María Morfín. 2001. *Diálogo de saberes sobre participación infantil*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Darwall, Stephen. 2006. *The Second-Person Standpoint: Morality, Respect, and Accountability*. Cambridge: Harvard University Press.

Hart, Roger. 1992. *Children's participation: From tokenism to citizenship*. UNICEF.

Liebel, Manfred. 2007. Paternalismo, participación y protagonismo infantil. En Corona, Yolanda, y María Linares (Eds.), *Participación infantil y juvenil en América Latina* (1a ed., pp. 113-146). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

López, Sinesio. 1997. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

ONU: Asamblea General. 1989. *Convención sobre los Derechos del Niño*.

Pávez, Iskra. 2012. Sociología de la Infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 2012(27), 81-102.

Pilotti, Francisco. 2001. *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Tonucci, Francesco. 2016. *La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad*. Buenos Aires: Losada.