

# Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes

*Experiencias en Ecuador, El Salvador,  
Paraguay, Perú y Uruguay*



PROYECTO:





# Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes

*Experiencias en Ecuador, El Salvador,  
Paraguay, Perú y Uruguay*

## **Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes**

Experiencias en Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay

Esta publicación fue posible gracias al apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto regional *PROTAGONISTAS. Participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de sociedades inclusivas y democráticas*, ejecutado por Save the Children, REDLAMYC, las redes nacionales de ONG de niñez de El Salvador (RIA), Paraguay (CDIA) y las redes de niños, niñas y adolescentes de El Salvador, Perú y Paraguay.

Elaboración de contenidos:

Lic. Gina Solari

Coordinación de la publicación:

Save the Children - Erika Alfageme

REDLAMYC - Jorge Freyre

Foto de tapa: Gurises Unidos

Diseño y armado: Taller de Comunicación

Corrección: María Lila Ltaif

Impresión: Mastergraf

Depósito legal:

Se puede reproducir este documento citando la fuente.

Montevideo, junio 2013

*La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del Lic. Gina Solari y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea. Este material es parcialmente financiado por ASDI, la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional. ASDI no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas. La responsabilidad del contenido es exclusivamente de los autores.*

# Índice

7	Introducción
9	I. Marco teórico
9	<i>Enfoques sobre la participación de los NNA</i>
15	<i>Organización y participación: dos caras de una medalla</i>
19	<i>La participación de los NNA y las organizaciones de la sociedad civil</i>
22	<i>La participación de los NNA y el rol garante del Estado</i>
24	II. Marco metodológico
24	<i>Principios y valores</i>
29	<i>Instrumentos metodológicos para la participación</i>
31	III. Hallazgos del estudio
32	<i>Una participación real, significativa, protagónica en la práctica</i>
34	<i>Desde el Estado, el reconocimiento del derecho a participar</i>
34	<i>El marco normativo institucional de la participación de los NNA</i>
55	<i>Crear las condiciones para participar, una labor iniciada por la sociedad civil</i>
69	IV. Conclusiones
72	V. Anexos
72	<i>Ecuador</i>
78	<i>El Salvador</i>
84	<i>Paraguay</i>
87	<i>Perú</i>
94	<i>Uruguay</i>
98	Glosario de términos
99	Bibliografía



## Introducción

La importancia y el apoyo que está logrando la participación de los niños, niñas y adolescentes (en adelante *NNA*) en los últimos años vienen siendo expresados en el reconocimiento que esta adquiere en la normativa nacional e internacional y en las diversas experiencias de participación de los *NNA* promovidas y apoyadas por los estados mediante organizaciones públicas y también por organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil.

Esto no habría sido posible de no contar con movimientos sociales a favor de la infancia que se iniciaron en las primeras décadas del pasado siglo *xx* con las luchas de activistas sociales, mujeres principalmente, como Eglantyne Jebb y otras/os que se sumaron a lo largo de los años y que tuvieron resultados importantes como la Declaración de los Derechos del Niño y posteriormente la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante la Convención) proclamada ante la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

Señalamos estos antecedentes porque es a partir de la Convención y la doctrina de la protección integral que la sustentan que se incluyen y se empiezan a difundir más ampliamente principios y conceptos como derechos humanos y ciudadanía con relación a los *NNA* y a un nuevo papel que les toca cumplir en la sociedad. Próxima a cumplir un cuarto de siglo de existencia y habiendo alcanzado ya el reconocimiento de ser la convención internacional más ratificada y en el menor tiempo a nivel global —particularmente en América Latina y el Caribe todos países de la región la han ratificado—, se plantea la necesidad de reflexionar particularmente en torno a la participación de los *NNA*.

En el marco del proyecto «Protagonistas. Participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de sociedades inclusivas y democráticas», se ha realizado este estudio que tiene como base dos grandes ejes abordados en el desarrollo del proyecto y en los cuales se reconoce que ha habido avances significativos en los últimos años. Uno es la normativa legal existente con relación a la institucionalización de los espacios de participación de los *NNA* a nivel nacional y local, y otro es la reflexión sobre el fortalecimiento de las organizaciones y redes de *NNA*.

Durante la implementación del proyecto se ha constatado que existe una promoción de la participación de los *NNA* impulsada por actores y dependencias gubernamentales, a partir de los cuales se construyen diversos niveles de institucionalización y sostenibilidad; por otro lado, se encuentran experiencias promovidas y acompañadas

por organizaciones de la sociedad civil como organizaciones y redes de ONG de niñez a nivel local, nacional y regional. En este contexto se inscribe la realización de este estudio que ha tenido como propósito investigar las experiencias de participación de NNA existentes a fin de analizar y comparar sus procesos tomando en cuenta su origen, principales actores y roles asumidos, contextos, dinámicas establecidas en su desarrollo, resultados e impacto en las sociedades en las que se han insertado y de qué forma esto colabora o no en la construcción de la participación protagónica y significativa de los NNA.

El presente estudio fue realizado en cinco países de la región: Ecuador, Uruguay, El Salvador, Paraguay y Perú; los tres últimos integran el ámbito de trabajo y ejecución del proyecto Protagonistas, mientras que los dos primeros son referentes de control y comparación de la pregunta central de la investigación: «¿Cuáles son los procesos y las concepciones que se han generado desde los estados y las organizaciones de la sociedad civil para promover, desarrollar y fortalecer la participación de los NNA en los países seleccionados para esta investigación?».

El documento que presentamos a continuación se inicia con una revisión de diferentes enfoques sobre la participación de los NNA con la intención de contextualizar teóricamente el tema. Es una oportunidad para dar a conocer el estado de la cuestión y el avance que ha tenido en los últimos años. En segundo lugar, hemos abordado el marco metodológico en el que se presentan los principios y valores que deben estar presentes cuando se promueve la participación de los NNA, y los instrumentos necesarios. En tercer lugar, compartimos los hallazgos relacionados con la normatividad legal e institucional en los países donde hemos investigado, así como las experiencias, reflexiones, perspectivas, resultados y recomendaciones expresados por los actores claves, protagonistas haciendo historia, promoviendo una nueva sociedad basada en la dignidad y el respeto de todos sus miembros mediante su participación.

Finalmente, y no por eso menos importante, quiero expresar mi agradecimiento a todos y todas quienes me brindaron su tiempo, compartieron sus experiencias y reflexiones con generosidad y amplitud para que pueda llegar a quienes están comprometidos con la participación de los niños, niñas y adolescentes en la sociedad. A Jorge Freyre de la REDLAMYC por su confianza al encargarme la realización de este estudio y las reflexiones que intercambiamos durante el desarrollo de la investigación. Asimismo a Virginia, Claudia y Alejandro por su apoyo. A las organizaciones que participan en el proyecto Protagonistas: RIA en El Salvador, CDIA en Paraguay y Save the Children en Perú, que participaron activamente con sus testimonios y reflexiones, así como por su apoyo en la organización y/o realización de los focus groups y entrevistas. A las organizaciones de NNA que compartieron sus experiencias y visiones sobre la participación de la niñez y adolescencia: RENAES de EL Salvador, Plataforma de Organizaciones de NNA y CONNAT de Paraguay, REDNNA de Perú; a los adultos colaboradores de IFEJANT, Colibrí y MANTHOC. En Ecuador, un agradecimiento muy especial a Sara Oviedo, Álvaro Sáenz, Lucy Vallejo, Jessica Utreras, Darío Terán y Save the Children en Ecuador por los materiales y entrevistas que generosamente me brindaron. Gracias también a Rosa Campos de la Municipalidad Metropolitana de Lima, y a Lidia Benítez de Paraguay. A INFANT, gracias a quien pude obtener entrevistas e ideas de Liz Torres, Alejandro Cussiánovich y Norberto Liwsky vertidas en el seminario internacional realizado en Lima en noviembre 2012 sobre un Nuevo Contrato Social con la Infancia.

## I. Marco teórico

### Enfoques sobre la participación de los NNA

Diversos autores han abordado a partir de la Convención el derecho a la participación infantil. Roger Hart, por ejemplo, ha hecho conocida una escalera de participación en la que identifica diferentes formas que van desde la manipulación, la decoración y el simbolismo, que no pueden ser reconocidos como participación, hasta otras en las que los NNA cuentan con información, son consultados y toman decisiones compartidas con los adultos. Hart ha definido la participación como: «la relación con los procesos de compartir las decisiones, que afectan la vida propia y la vida de la comunidad en la cual se vive. Es el medio por el cual se construye una democracia y es un criterio con el cual se deben juzgar las democracias. La participación es el derecho fundamental de la ciudadanía».<sup>1</sup>

A partir de diferentes acercamientos (político, psicosocial, filosófico-ético, moral y jurídico) que fundamentan o justifican la plena participación democrática de los NNA, García y Mico<sup>2</sup> vinculan los conceptos de ciudadanía democrática y niñez acuñando el concepto de precidadanía; en ese sentido, los niños son parte fundamental del sistema democrático futuro y deben ir forjando sus convicciones mediante diversas formas de socialización desde muy temprana edad. La teoría del precidadano argumenta que los niños son en potencia ciudadanos por las siguientes razones:

- existencia de un tiempo previo para la habilitación de los derechos cívicos y políticos (*justificación política*);
- socialización política deficiente que no prepara a los niños para la democracia (*justificación psicosocial*);
- carencia de políticas públicas que reconozcan en los niños la calidad de ciudadanos sociales y sujetos de derechos socioeconómicos (*justificación social*);
- condición potencial del niño para adquirir virtudes éticas (*justificación filosófica*);

---

1 Esperanza Osorio Correa: «La participación infantil desde la recreación», en *III Simposio Nacional de Vivencias y Gestión en Recreación*. Vicepresidencia de la República-COLDEPORTES-FUNLIBRE, 31 de julio-2 de agosto de 2003. Bogotá. En <www.redrecreación.org/documentos>.

2 Sergio García y Sergio Mico: *Hacia una justificación de la precidadanía*, 1997 (mimeografiado).

- carácter evolutivo de la formación moral del niño (*justificación moral/psicológica*);
- tránsito de la heteronomía a la autonomía personal (*justificación jurídica*).

A partir de la experiencia de los niños y adolescentes trabajadores (NAT), los niños que viven en la calle y el análisis de las situaciones de marginalidad que viven estos, el enfoque teórico de la participación protagónica propone una perspectiva ideológica, educativa y ético-política de la promoción del protagonismo integral como práctica y estrategia metodológica. Según Cussiánovich (2002),<sup>3</sup> quien ha acompañado y reflexionado con las organizaciones de NNA y adultos acompañantes sobre el protagonismo infantil, este «permite retomar la condición de sujeto y actor del niño, de su derecho a la opinión, a tener voz, a participar en todo aquello que le concierne. Los fundamentos conceptuales sobre los que gira esta propuesta parten de la consideración de la dignidad e igualdad que goza toda persona, de la esencialidad de ser sujeto social, de la educabilidad de todo ser humano, de la responsabilidad como condición de libertad y el interés superior del niño».

En esta misma línea, Gaitán,<sup>4</sup> otro militante de la participación protagónica infantil, señala que es «el proceso tendiente a incrementar el poder de la niñez organizada en su relación con los adultos». Este autor enfatiza el papel de las estructuras de poder en los procesos de toma de decisiones de los grupos y su real incidencia sobre la acción. Plantea como indicadores de la participación el nivel de conciencia, la capacidad de decisión y la calidad de la acción. Al nivel de conciencia se refiere como el conocimiento que tenemos de un fenómeno o actividad, a la decisión como la situación del colectivo o el individuo de tener libertad y firmeza al optar por una alternativa, y a la acción como el conjunto de actividades y proyectos en los que participan los miembros de la organización infantil.

Ángel Espinar,<sup>5</sup> en el estudio encargado por Save the Children Suecia (*El ejercicio del poder compartido*), reseña los principales enfoques de la participación infantil, que se presentan a modo de resumen en el cuadro de la página siguiente, en el que podemos ver los autores y las principales ideas que sustentan.

Como venimos señalando en este recorrido por documentos y autores, la participación no se da por sí sola, es un proceso que se desarrolla de manera gradual, requiere actitudes particulares y aprendizajes, evoluciona con la edad y la experiencia y está presente en las complejas y diversas relaciones de poder en todos los espacios donde se desenvuelven las personas y que configuran finalmente la sociedad.

Es en este contexto que entendemos el curso seguido por la participación de los NNA, que no se ha mantenido ajena a la tendencia social de participación de la sociedad civil en los últimos años. En ella debemos tomar en cuenta como un hito fundamental la promulgación de la Convención hace ya 23 años, y su rápida ratificación por la mayoría de los países del mundo; en la actualidad, solo Estados Unidos de Norteamérica y Somalia no lo han hecho.

Existe coincidencia entre los analistas y estudiosos de la problemática de la niñez

---

3 Ángel Espinar: *El ejercicio del poder compartido*, estudio para Save the Children Suecia, Lima, 2003.

4 Ángel Gaitán: «Protagonismo infantil. En *Actas del seminario. La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del niño: Visiones y perspectivas*», Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998, p. 85.

5 Ángel Espinar, o. cit.

<b>Enfoques teóricos de la participación infantil</b>				
<b>Convención ONU sobre DDNN (1989)</b>	<b>Escalera de la participación Roger Hart (1992)</b>	<b>Teoría de la preciudadanía García y Mico (1997)</b>	<b>Derecho facilitador Peter Crowley (1998)</b>	<b>Protagonismo infantil (desde los 70)</b>
Sujeto de derechos (opinar, acceso a información, libertad de pensamiento, asociación, etc.) Grado de madurez y desarrollo Interés superior del niño	Relacionado con proyectos Condición de ciudadanía Proceso y medio para construir democracia Desde roles predefinidos hasta toma de decisiones	Bases filosóficas, morales y jurídicas Ciudadanía en potencia Socialización y tiempo previo para habilitación política Moral en formación y tránsito a la autonomía	Carácter civil y político Un fin en sí mismo Derecho facilitador, permite lograr otras metas Abarca todos los asuntos y ámbitos	Base ideológica, educativa y ético-política Actoría social y construcción de identidad Ejercicio ciudadano y del poder Ligado a organizaciones infantiles

en que son dos los aspectos importantes que la Convención introduce, coherente con la doctrina de la protección integral que la respalda. El primero es el principio del interés superior del niño, según el cual en cualquier circunstancia las instituciones públicas y privadas, los tribunales y cualquier autoridad administrativa, padres y cuidadores deberán asegurar que se elija siempre el criterio que responda al mejor beneficio y protección del niño.<sup>6</sup> El segundo es el concepto de niño como sujeto de derechos<sup>7</sup> subyacente en los principios y artículos de la Convención. Estas consideraciones plantean una nueva concepción de la infancia totalmente distinta de aquella que se veía reflejada en los primeros documentos jurídicos nacionales e internacionales previos a la Convención, en los que los NNA eran vistos como objetos de protección a causa de su inmadurez, en el mejor de los casos, o, en la mayoría, tratándose de la niñez pobre, como un peligro para la sociedad y a la cual había que confinar en las instituciones, acorde con los lineamientos de tutela de la doctrina de la situación irregular.

Es de destacar entonces que el haber introducido la Convención artículos relacionados con el interés superior del niño y su reconocimiento como sujeto de derechos y el incluir la participación como un principio transversal con relación a todos los derechos contribuyen a su desarrollo como personas con derechos y responsabilidades en los diferentes sectores de la sociedad en la que se desenvuelven y se afirman. O como lo plantea Jens Qvortrup, «Cómo *nos manejamos para integrar* a los niños en *nuestro mundo moderno ...* Ya la misma palabra lo está revelando, el mundo es nuestro (de los adultos) y nuestro comportamiento es incuestionable, se asume que es responsable y todo lo demás (solo por ser adulto). Los niños son percibidos como seres en formación, reducidos a “volverse humanos” (*becoming humans*), ellos son un proyecto a ser moldeado, que deben ser escuchados de los asuntos públicos y los principales eventos

6 Convención sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, artículo 3.

7 Convención sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, artículo 3.

sociales»<sup>8</sup>. En el fondo de esta realidad que afecta a los NNA está el asunto del poder de los adultos sobre ellos, que otros grupos sociales también han experimentado en el pasado y que actualmente, al menos en la teoría, nadie se atrevería a cuestionar. Nos referimos a las mujeres, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas adultas mayores y otros grupos excluidos.

En el enfoque de derechos que se asume a partir de la ratificación y vigencia de la Convención y tomando en cuenta lo señalado, es importante analizar el desarrollo experimentado por el concepto de participación infantil y la manera en que este se articula con los conceptos de interés superior del niño y el niño como sujeto de derechos. En ella, la participación no solo es un derecho recogido en varios artículos (12 al 17, 30 y 31), sino también un principio que atraviesa el conjunto del articulado. Peter Crowley ha definido el derecho a la participación como un derecho civil y político, porque es «un principio rector clave, un derecho “facilitador”, es decir que su cumplimiento contribuye a asegurar el cumplimiento de todos los demás derechos. No es solamente un medio para lograr un fin, ni tampoco simplemente un “proceso”: es un derecho civil y político básico para todos los niños y, por lo tanto, es también un fin en sí mismo».<sup>9</sup> Por tanto, la participación como medio y como fin requiere de un proceso gradual e integral en relación con la formación de las personas, la construcción de ciudadanía, los mecanismos y los espacios de participación, el acceso a la educación y a la información, entre otros aspectos.

Si se aplica el enfoque de derechos humanos a la infancia y sus principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, alcanza y toca a los estados disponer los mecanismos, recursos, instituciones y todo lo necesario para que se cumplan estos derechos de los que asumieron como garantes cuando firmaron la Convención. Esto todavía no es así en la gran mayoría de los casos, y en especial con el derecho a la participación infantil, que moviliza aspectos diferentes de otros derechos relacionados con la salud, la educación, la alimentación, tener una familia, etcétera, que están vinculados a sobrevivencia, desarrollo, protección, etcétera, cuya aceptación, realización y aplicabilidad son (al menos en teoría) aceptados. En cambio el derecho a la participación de los niños cuestiona posiciones de poder y decisión de los adultos y busca producir cambios en la sociedad con relación a estas situaciones.

Esto nos lleva a pensar que el concepto de participación no puede estar desligado de un modelo de sociedad: ¿cuál es el tipo de sociedad que desarrolla la participación de todos sus ciudadanos: las mujeres, los pobres, los indígenas, las personas con discapacidad, los NNA? Solo aquella en la que se entiende que las relaciones sociales se construyen a partir de los individuos que la constituyen y pensando en el bienestar de todos. La historia y la experiencia nos han mostrado que el orden social no es algo fijo que persiste y sobre el cual no hay nada que hacer; por el contrario, es algo en movimiento y cambio permanente, susceptible de modificarse continuamente gracias a la acción de los ciudadanos y ciudadanas. Esto es lo que constituye la idea de una socie-

---

8 Jens Qvortrup: «Childhood as a social phenomenon: An introduction to a series of national reports», Eurosocial Report 36, Vienna, European Centre, pp. 7-8, 10. En Hen van Beers, Antonella Invernizzi y Brian Milne (comps.): *Beyond article 12. Essential readings in children's participation*, Thailand: Black on White publications, 2006.

9 Peter Crowley: «Participación infantil: para una definición del marco conceptual», en *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño: visiones y perspectivas*, Florencia: Unicef, 1998. En Ángel Espinar: *El ejercicio del poder compartido*, estudio para Save the Children Suecia, Lima, 2003.

dad democrática, como plantea Bernardo Toro (1994) cuando dice: «ciudadano es la persona capaz de crear, con los otros, un orden social a ser cumplido y protegido».<sup>10</sup>

La participación es una acción colectiva en la que estamos todos involucrados en la sociedad, y los niños forman parte de ella. Además, como señala Mauricio García, «la participación infantil, es quizás el aspecto que con mayor fuerza y nitidez nos obliga a entender el ejercicio de los derechos del niño como un asunto relativo a la democracia en una doble dimensión, la democracia política y la democracia social».<sup>11</sup> Es en la democracia social que M. García ve que el individuo y su diversidad son tomados en cuenta: «por ejemplo como padre y como hijo, como cónyuge, como empresario y como trabajador, como maestro y como estudiante, como productor y como consumidor, como gestor de servicios y como usuario. Esto supone la extensión del poder ascendente (propio de la democracia) que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica».<sup>12</sup> En los enfoques de derechos humanos de los NNA, los conceptos de democracia y ciudadanía plantean refuerzos y coincidencias para su inclusión y participación. En la Convención la participación implica el establecimiento del derecho a la libertad de expresión, al acceso a la información, la posibilidad de expresar sus opiniones y realizar asociaciones. Como decíamos antes, estos se ven representados en los siguientes artículos:

- El artículo 12, más conocido como el artículo del derecho a la participación, aunque no la menciona explícitamente, plantea que hay que garantizar al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio que exprese su opinión libremente en todos los asuntos que lo afecten, tanto en espacios públicos de la sociedad como en situaciones jurídicas y administrativas, tomándose en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez.
- El artículo 13 plantea que tendrá derecho a la libertad de expresión, que incluye buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
- El artículo 14 plantea que los estados deben respetar el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión de los NNA.
- El artículo 15 establece que los estados deben reconocer los derechos de NNA a la libertad de asociación y a celebrar reuniones pacíficas.
- El artículo 17 señala que los NNA tienen derecho a la información, lo cual es coherente con el artículo 12, porque para la realización efectiva del derecho a expresar las opiniones es necesario que tengan acceso a información, en formatos y espacios adaptados a su edad y capacidad, respecto de todos los aspectos que les conciernen.
- El artículo 30 hace mención al derecho —en estados que cuenten con minorías étnicas, religiosas o lingüísticas— a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

---

10 Bernardo Toro: *Estratégias de mobilização. Visão global como mobilizar pela educação*, MEC-Unicef-Unesco, Brasília, 1994.

11 Mauricio García: «Familia, escuela y democracia: los pilares de la participación infantil», en <www.iii.org>.

12 Mauricio García, o. cit.

- El artículo 31 es el único que hace mención directamente a la participación para referirse al juego, el arte, la recreación, el esparcimiento y la vida cultural.

En una lectura transversal de la Convención, relacionamos los artículos anteriores con el artículo 2, que afirma que se aplica a cada niño por igual, «independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño». Con lo cual, la promoción del derecho del niño a manifestar libremente su opinión y a ser escuchado suele estar vinculada con la lucha contra la discriminación.

Si bien es cierto que la promulgación, ratificación y aplicación de la Convención fue en su momento un avance importante porque permitió visibilizar a la infancia y reconocer a los NNA como sujetos de derechos, su aplicabilidad en estos 23 años de vigencia está marcada por tendencias y tensiones, principalmente en cuanto al ejercicio del derecho a la participación. La participación como tal no aparece en la Convención, pero en los últimos años se ha ido extendiendo una práctica que se ha conceptualizado en sentido amplio con esa denominación. Este término se utiliza por lo general para describir procesos a escala local, nacional, regional y mundial en la elaboración de leyes, políticas, programas, proyectos, estrategias, metodologías, campañas, etcétera, destinados a promover la aplicación del artículo 12 y los otros artículos relacionados, teniendo como base intercambios de información y diálogos entre niños y adultos que se respetan, establecen relaciones horizontales, aprenden mutuamente; las opiniones de todos son tomadas en cuenta y determinan el resultado de esos procesos. El concepto de participación pone de relieve que incluir a los niños no debe ser un acto momentáneo, sino el punto de partida para un intenso intercambio de visiones y opiniones entre niños y adultos en todos los aspectos y contextos pertinentes de la vida de los niños.

En cuanto a la participación, en el nuevo milenio, el Comité de los Derechos del Niño consideró necesario llenar vacíos y reforzar lo señalado en la Convención convocando en el año 2006 a un Día de Debate General sobre el Derecho del Niño a ser Escuchado para estudiar el significado y la importancia del artículo 12, su vinculación con otros artículos y las lagunas, buenas prácticas y cuestiones prioritarias que debían abordarse para fomentar el disfrute de ese derecho.<sup>13</sup>

La presente Observación General es resultado del intercambio de información que tuvo lugar ese día con participación de niños, la experiencia acumulada del Comité en el examen de los informes de los Estados partes y el considerable volumen de conocimientos y experiencia sobre la puesta en práctica del derecho consagrado en el artículo 12 por parte de gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones comunitarias, organismos de desarrollo y los propios niños. Tiene como objetivo principal apoyar a los Estados partes en la aplicación efectiva del artículo 12. En virtud de ese propósito pretende:

- Aumentar la comprensión del significado del artículo 12 y sus consecuencias para los gobiernos, las partes interesadas, las ONG y la sociedad en general;
- Abundar en el alcance de las leyes, las políticas y las prácticas necesarias para lograr la plena aplicación del artículo 12;

---

<sup>13</sup> Véanse las recomendaciones del Día de Debate General de 2006 sobre el derecho del niño a ser escuchado, en <[http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final\\_Recommendations\\_after\\_DGD.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc)>.

- Destacar los enfoques positivos en la aplicación del artículo 12, teniendo presente la experiencia del Comité en las labores de seguimiento;
- Proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones de los niños en todos los asuntos que los afecten.<sup>14</sup>

Una de las recomendaciones de la observación general del artículo 12 es que los estados la «difundan ampliamente en las estructuras gubernamentales y administrativas y entre los niños y la sociedad civil. Para ello habrá que traducirla a los idiomas pertinentes, ofrecer versiones adaptadas a los niños, celebrar talleres y seminarios para estudiar sus consecuencias y el modo en que puede aplicarse con más eficacia e incorporarla a la formación de todos los profesionales que trabajen para los niños y con niños».<sup>15</sup>

Asimismo es de destacar la profundización en aspectos jurídicos, sociales, de contexto y metodológicos que solo fueron mencionados en la Convención (por su propio carácter y naturaleza); por eso es muy necesario que sea leída y analizada por todas las personas, incluidos los NNA, porque da pautas para seguir avanzando como sociedades respetuosas de todos sus miembros.

## **Organización y participación: dos caras de una medalla<sup>16</sup>**

En general, la participación en la sociedad suele estar vinculada a la organización. En el caso de la niñez y la adolescencia esta vinculación se hace indispensable para el ejercicio de los derechos de los NNA, por cuanto actúa como mecanismo de socialización, articulación, empoderamiento, visibilidad e impacto. Tanto en la Convención, en el artículo 15 sobre la libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas, como en la observación general n.º 12 párrafo 128, se recomienda apoyar y estimular a los niños para que formen sus propias organizaciones e iniciativas dirigidas por ellos mismos, a fin de crear espacios para la participación y representación auténticas.

El Instituto Interamericano del Niño (IIN), en un material muy completo sobre la participación de los NNA en América Latina —una región con formas organizativas ancestrales y actualmente una de las zonas con más organizaciones lideradas por NNA—, reafirma la importancia de la participación y la organización:

[Participación] es incorporar como experiencia de vida la pertenencia a espacios colectivos donde las opiniones de cada uno importan, donde se deben acatar ciertas normas para que todos se expresen con libertad, donde muchas veces se deben aceptar decisiones que no coinciden plenamente con los deseos de cada uno, pero que reflejan la postura tomada por un colectivo que nos incluyó, escuchó e intercambió argumentos para llegar a esa decisión. Se trata de aprendizajes dialógicos donde niños, niñas y adolescentes aprenden junto a los adultos que interactúan con ellos, y a otros niños y adultos que participan indirectamente de estas experiencias descubriendo que otras formas de relacionamiento intergeneracional son

---

14 Comité de los Derechos del Niño, 51.º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009. Observación general n.º 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado, párrafo 8.

15 Ídem, párrafo 7.

16 Frase mencionada en entrevista con Sara Oviedo, Quito, octubre de 2012.

posibles, que dar un lugar diferente a los niños no es sinónimo de caos, sino de un orden diferente que contribuye a mejorar la calidad de vida de todos y todas.<sup>17</sup>

Por otro lado, en la revisión bibliográfica hemos encontrado tres aspectos relacionados con organización y participación de los NNA que se retroalimentan y que nos brindan un marco para analizar la importancia de estos dos conceptos para los NNA y también para la sociedad toda:

### 1. Contribuye a la socialización y desarrollo de los NNA como personas

Todas las personas seguimos un proceso, denominado socialización, que atraviesa nuestras vidas desde el nacimiento y por el cual aprendemos e interiorizamos los requerimientos de la sociedad en la que vivimos. El proceso de socialización se produce gracias a la existencia de los denominados agentes sociales, tales como la familia, la escuela, las relaciones entre iguales y los medios de comunicación de masas.<sup>18</sup>

Podemos decir que las organizaciones de NNA actúan como agentes de socialización o de relaciones entre iguales; en ellas se agrupan niños de edades cercanas y que, en muchas ocasiones, actúan de manera independiente con el apoyo y observación de los adultos aceptados por ellos/as. En estos grupos el niño aprende a desempeñar papeles distintos de los que viene representando en la familia y en la escuela: son amigos, líderes, comparten intereses comunes, defienden sus derechos y los de otros sectores de la sociedad similares a ellos, son compañeros de juegos o deportes, etcétera. Este tipo de relaciones son especialmente importantes durante la adolescencia, pero se desarrollan también en diferentes momentos de la vida.

Gerison Lansdown, en su trabajo *La evolución de las facultades del niño*, señala que

los expertos en psicología evolutiva han ido elaborando un marco teórico que ve el desarrollo infantil como un proceso cultural y la infancia como el producto de determinados procesos económicos, sociales y culturales. Un enfoque que aplica esta concepción es el de los denominados «nichos evolutivos», que identifica dentro de los ambientes donde habitan los niños tres elementos que influyen en su desarrollo:

- Los entornos físicos y sociales en que viven: La familia, las estructuras sociales y la organización de su vida cotidiana.
- Las costumbres reglamentadas por la cultura y las prácticas de crianza: Medidas para el cuidado y la educación, actitudes respecto al juego, la disciplina y la formación.
- Las convicciones o etnoteorías de los padres: Objetivos y prioridades del desarrollo del niño y opiniones sobre cómo se puede cumplir con ellos.<sup>19</sup>

Si nos basamos en estos elementos, aceptamos que el desarrollo infantil debe ser considerado un proceso cultural en el que los puntos de referencia no son intrínsecos,

17 IIN: *La participación del niño en las Américas*, p. 48.

18 <<http://sociweb.blogspot.com/2009/05/el-proceso-de-socializacion.html>>.

19 Gerison Lansdown: *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef (Bernard van Leer para la edición en español), Italia, 2005, pp. 28-29.

fijos o prescritos, contrariamente a lo que señalan las teorías tradicionales que conceptualizan la niñez como un largo período de dependencia en el cual los niños son receptores pasivos de la protección, formación, sabiduría y orientación de los adultos, que tienen que pasar por etapas correspondientes a rangos de edades, con determinadas características aplicables a todos, sin considerar los entornos físicos y sociales, las costumbres y las prácticas de crianza y las convicciones o etnoteorías de los padres.

Es de destacar que la Convención introduce, por primera vez en un tratado internacional en materia de derechos humanos, el concepto de evolución de las facultades del niño. El artículo 5 de la Convención estipula que la dirección y la orientación impartidas por los padres u otras personas encargadas legalmente del niño deben tomar en consideración la capacidad de este de ejercer sus derechos por cuenta propia.

Lansdown continúa diciendo:

Los niños llevan dentro de sí mismos las dotes potenciales necesarias para su propio desarrollo, pero solo llegan a realizarlas en ambientes donde puedan florecer plenamente sus capacidades. La Convención reconoce este hecho y concibe el desarrollo como un proceso continuo de interacción entre el niño individual, con sus características intrínsecas, y el entorno, tanto inmediato como en un sentido más amplio; dicha interacción conduce a la evolución de las facultades del niño y, con el tiempo, a su completa madurez. Todo esto impone obligaciones explícitas al mundo adulto. Sin embargo, al reconocer la importancia de la participación del niño como protagonista activo en el proceso de su propio desarrollo, la Convención representa un desafío para los enfoques tradicionales respecto a los objetivos mismos del desarrollo. No solo es verdad que los niños tienen un papel clave que desempeñar en la evolución de sus propias facultades, sino que además las oportunidades que se les brinden de participar aumentarán, de por sí, tales facultades.

Si analizamos los artículos de la Convención relacionados con la participación, como el artículo 12, este resalta que el derecho del niño a expresar su opinión libremente debe tener en cuenta «la edad y madurez del niño». Los artículos 13, 15 y 16, que se refieren respectivamente al derecho a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y a la vida privada, destacan el derecho de los niños a que se respeten «su dignidad e individualidad fundamentales, con derecho a ser diferentes y discordar en su apreciación de la realidad». Es un desafío para los adultos en general, y en particular para quienes tienen responsabilidad con los NNA, promover el desarrollo de sus capacidades desde su nacimiento; investigaciones médicas, psicológicas y educativas asignan a la primera infancia la mayor potencialidad para el desarrollo físico, intelectual, emocional y la socialización. Esto hay que aplicarlo también a la participación con perspectivas de formación ética, democrática y ciudadana.

En ese sentido, la organización es un espacio natural para los NNA, en el que pueden expresar y desarrollar con sus pares características y formas de relacionarse propias de su edad tales como la curiosidad y la investigación que inducen al conocimiento, el desarrollo de su identidad, expresiones lúdicas, deportivas, culturales y artísticas. En particular para los adolescentes, puede ser también un espacio en el que van identificando sus opciones de futuro desarrollo profesional u ocupacional, así como el inicio de sus relaciones con el sexo opuesto. En perspectiva, los fortalece para ir logrando una cierta emancipación, y a la vez posibilita un acercamiento a un nuevo orden social a partir de su reconocimiento como sujetos sociales y representantes de sí mismos, para intentar en consecuencia la acción conjunta con otras organizaciones de NNA y con las

instancias de los adultos: organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas y privadas.

## *2. Visibiliza a la infancia como actor social y potencia el impacto de sus acciones*

Aun cuando los NNA en América Latina y el Caribe constituyen aproximadamente 38 % del total de la población y se han producido avances relativos respecto a sus derechos y específicamente a su participación, la atención a la infancia en cuanto a su historia, investigación, políticas públicas, programas y acciones todavía continúa excluida de los procesos de toma de decisiones de los asuntos que los afectan. La experiencia recogida por las organizaciones que promueven la participación de los NNA en ellas puede aportar, entre otras, las siguientes ventajas (Gaitán y Martínez, 2006):

- Aumenta la eficacia de las intervenciones para y con los NNA.
- Sensibiliza y aumenta la visión social de la infancia, mejorando la presencia real de los NNA en la sociedad.
- Potencia la integración y el reconocimiento de la infancia como grupo y fenómeno social, más allá de la singularidad de cada niño o niña.
- Promueve la visión de los NNA como actores sociales en contraste con la imagen de ser solo beneficiarios de las intervenciones de los adultos.
- Asegura el impacto no solo local y regional, sino nacional e internacional de sus acciones.
- Los NNA aprenden sobre cómo influir en los decisores, de modo que ellos, a su vez, se volverán adultos más responsables y confiables y usarán esas habilidades para mejorar sus sociedades en el futuro.

Los niños y, sin duda, más aún las niñas se encuentran entre los que más tarde han alcanzado el reconocimiento de su condición de sujetos en la historia, entre los más sometidos a la dependencia total, fueron ellos los menos escuchados. Por eso son las experiencias más difíciles de rescatar en el presente; pero también se decía algo parecido hace pocas décadas cuando se empezó a escribir la historia de las mujeres.<sup>20</sup>

## *3. La sociedad accede a un interlocutor directo de la infancia*

En la aplicación de un enfoque basado en los derechos y la evolución de las facultades del niño, según Lansdown:

Conviene examinar y comprender la evolución de las facultades del niño dentro de tres marcos conceptuales, uno de los cuales se refiere a una noción participativa o emancipadora, destacando el derecho del niño a que se respeten sus capacidades y transfiriendo los derechos de los adultos al niño en función de su nivel de competencia. La Convención impone a los Estados Partes la obligación de respetar dichos derechos.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Pablo Rodríguez Jiménez y María Emma Manarelli: «Historia de la infancia en América Latina», en *Revista Internacional NAT* n.º 16, Lima, 2008, pp. 111-120.

<sup>21</sup> G. Lansdown, *ibídem*, p. 63.

El aumento y progreso de la participación de los NNA en los últimos años ha dado lugar a un proceso nuevo y más dinámico en el cual se reconoce la capacidad de los niños de contribuir al conocimiento, difusión, incidencia, vigilancia del cumplimiento de sus derechos. Muchas iniciativas desarrolladas son testimonios innegables de la capacidad de los niños, incluso de los más pequeños, de actuar como investigadores, organizadores de campañas, defensores de derechos y analistas de políticas; áreas que, sin excepción, tradicionalmente se consideraban fuera del alcance de su competencia.

Es interesante destacar que las principales acciones y el mayor impacto de la participación de los NNA se alcanzan por intermedio de sus organizaciones y redes de organizaciones, como las redes nacionales de NNA que participan en el proyecto Protagonistas y la REDNNYA, que las agrupa a nivel regional, las cuales logran representación en las estructuras de gobierno de sus escuelas, sus comunidades y municipalidades locales. Estas redes son convocadas por los gobiernos, parlamentos nacionales y organismos internacionales en roles asesores de la problemática de infancia y para consulta de leyes, elaboración de informes y monitoreo de la Convención y otros tratados. También hay una mayor presencia en los medios de comunicación como productores de información, y poco a poco van levantando conciencia sobre su situación y cambios en la sociedad —especialmente entre los adultos— respecto de la necesidad de contar con la opinión y visión de los NNA como individuos expertos en sus propias vidas para cumplir sus obligaciones de manera más efectiva frente a la violación de sus derechos y proveerlos de servicios más eficaces.

## La participación de los NNA y las organizaciones de la sociedad civil

Los últimos años se han caracterizado por una mayor participación de la sociedad civil en general y de la niñez en particular. En esto han tenido que ver muchas veces movimientos sociales de base que en su momento y por sus condiciones de vida no han tenido otra alternativa que movilizarse para obtener la atención a sus reclamos, que implicaba el cumplimiento de derechos no respetados en sociedades escindidas y excluyentes como las de nuestra región (América Latina y el Caribe). Esta mayor difusión de la participación también se debe a las acciones de las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales que trabajan en el campo de los derechos humanos, derechos del niño y promoción del desarrollo. Más recientemente estamos siendo testigos de que también organismos internacionales de cooperación bi- y multilateral han constatado que las exclusiones, la inequidad y la corrupción en las que han incurrido varios gobernantes y dirigentes de nuestra región alimentan enfrentamientos y guerras internas que afectan intereses de los países y sus poblaciones, pero también los de grandes transnacionales. A esto se debe el interés en la participación social que han mostrado en los últimos años instituciones como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos que tradicionalmente no tenían este tipo de posiciones.

Por ejemplo, encontramos que el BM señala, entre otras, las siguientes razones para promover la participación de la sociedad civil:

cada vez más información demuestra que el compromiso de las organizaciones de la sociedad civil beneficia a los negocios. Algunos análisis comparativos de países sugieren que, a nivel macro, la participación cívica y la confianza pueden promover el desarrollo cívico sostenible, la eficiencia de los sistemas judiciales, un buen

gobierno y un gasto público efectivo. A nivel micro, hay abundancia de pruebas, que indican que la participación de la sociedad civil en los proyectos financiados por el Banco aumenta la eficacia del desarrollo y ayuda a asegurar que las inversiones sean sostenibles, además de posibilitar la obtención de recursos adicionales.<sup>22</sup>

Esto es una muestra del cambio paulatino en las formas de relación en la sociedad que enfatiza la necesidad de escuchar las diferentes voces de los sectores y que se ha podido expresar en la existencia de normas, mecanismos, procedimientos y espacios tanto nacionales como internacionales que orientan la participación de la ciudadanía. Vemos entonces que la participación puede parecer una paradoja: por un lado existe un fortalecimiento de las acciones colectivas y de vínculos de tipo horizontal que van incidiendo en tratar de disolver los vínculos autoritarios de arriba abajo que caracterizan a las relaciones en la sociedad y que son parte sobre todo de nuestra cultura política, y por el otro lado está el fuerte peso de la inercia y el individualismo característico del mundo posmoderno reforzado por políticas económicas, sociales y culturales que buscan debilitar ese binomio individuo-colectividad fortaleciendo el interés individual y la apatía ante la vida pública, como señala Yolanda Corona.<sup>23</sup>

Como hemos visto, ya hay un camino recorrido con relación a la participación de los NNA en la sociedad, que se ha hecho más evidente y constante a partir de la Convención. Un rol importante lo han tenido las ONG de desarrollo que han impulsado proyectos a favor de la infancia, y especialmente aquellas que han difundido e implementado programas, proyectos y diversas acciones para la promoción y el cumplimiento de los derechos del niño; con este enfoque, la participación ha sido un pilar presente aunque no siempre consistente con los principios que se enarbolan. Asimismo las organizaciones y los movimientos sociales de base han tenido una gran influencia; la efervescencia popular de los años 60-70 en América Latina también se relacionó con la situación de la niñez y tuvo eco con el surgimiento de las organizaciones de la niñez trabajadora. A. Cussiánovich dice:

Entre los factores que han permitido la emergencia de ciertas expresiones de protagonismo de los niños y adolescentes trabajadores podemos señalar:

- La irrupción de las organizaciones populares como actores sociales, políticos.
- El protagonismo de la familia popular en la lucha por la sobrevivencia de la que forman parte millones de niños y niñas.
- El protagonismo de la mujer popular organizada en la vida cotidiana de las poblaciones.
- Los movimientos sociales a favor de la infancia, especialmente en los últimos 20 años y su impacto en la defensa de los derechos del niño.
- Las germinales experiencias de organización de los niños trabajadores en la década del 70 como el MNATHOC en Perú, etc. Y el esfuerzo por acompañar estas experiencias con una reflexión teórica.<sup>24</sup>

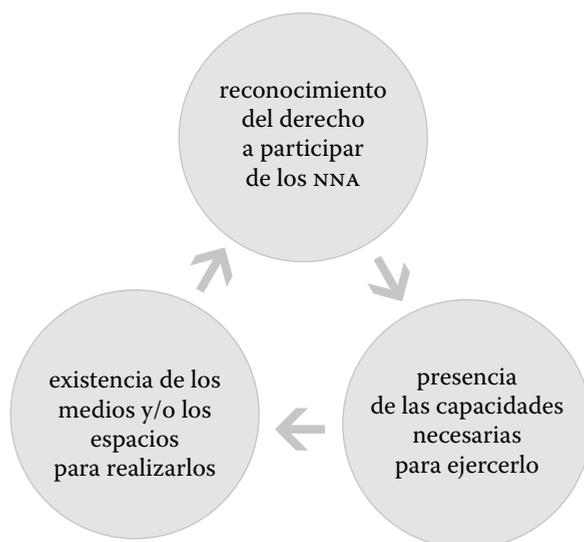
22 Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe: *Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe. Marco y estrategia regional para la participación de la sociedad civil*. Años fiscales 2005 a 2007.

23 Yolanda Corona Caraveo: «Diálogo de saberes sobre participación infantil», en <www.observatorio-infancia.unal.edu.co>, 2001.

24 Alejandro Cussiánovich: *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*, IFEJANT, 2006, p. 296.

Si concordamos en que la participación infantil es un requisito para el desarrollo de las personas y las sociedades, ¿qué condiciones deben existir para que esta se dé? Trillas y Novella<sup>25</sup> manifiestan 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, presencia de las capacidades necesarias para ejercerlo y existencia de los medios o los espacios adecuados; todo ello dentro del marco de los derechos establecidos por la Convención, la normativa internacional complementaria y la legislación nacional adecuada.

Gráfico



Sobre la primera de ellas, el derecho a la participación de la infancia, no nos extenderemos más, en tanto ha sido descrita de manera amplia a lo largo de la presente revisión.

En cuanto a la capacidad de participar, se debe partir del reconocimiento de que la niñez goza de cierta capacidad genérica para participar, que para hacerse realmente efectiva debe desarrollarse. Para esta condición diversos autores enfatizan en dos aspectos: la más eficaz formación para la participación es aquella que se consigue mediante la propia práctica de la participación, es decir, «a participar se aprende participando», como suelen expresar los NNA organizados. El segundo aspecto es que el desarrollo de competencias participativas abarca todo el arco de dimensiones de la educación, es decir, conocimientos, destrezas y habilidades, actitudes y valores. Muchas iniciativas se han desarrollado con la intención de que la participación de los niños se realice tal como está planteada en la Convención, sin embargo, se han quedado

25 Jaume Trilla y Ana Novella: «Educación y participación social en la infancia», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 26, mayo-agosto de 2001, OEI Ediciones.

sobre todo a nivel de consultas, y a ello hay que agregar que a los niños más pequeños se les han dificultado más aún estas posibilidades. Como dice G. Landsdown:

como los adultos, los niños construyen competencia y confianza a través de la experiencia directa: la participación conduce a mayores niveles de competencia, que mejora la calidad de la participación. Es el involucramiento en actividades compartidas con adultos y sus pares que promueve el desarrollo de los niños. Tales habilidades no son algo innato, ni consecuencia de la maduración social; ellas se desarrollan de acuerdo con la experiencia y la confianza que obtengan de los adultos. La participación no es solo un medio a través del cual los niños pueden efectuar cambios sino también provee oportunidades para desarrollar un sentido de autonomía, independencia, competencia social y resiliencia.<sup>26</sup>

En cuanto al tercer aspecto referido a los espacios para la participación, el énfasis debe ser puesto, más que en los escenarios (escuela, familia, comunidad, instituciones y organizaciones de la sociedad), en las condiciones que deberían cumplir esos espacios para que, a la vez que se constituyan en escenarios de participación social infantil, se resuelvan en experiencias formativas de participación. Es importante que la participación del niño en estos procesos sea voluntaria y responda a las condiciones y características de edad, medio sociocultural y desarrollo. Cualquier aproximación a una participación protagónica debe involucrar transformaciones en las estructuras de poder, en la forma como se plantean las relaciones y los roles adultos en relación con la infancia; como se anotó, no puede estar aislada de otros procesos públicos y privados de los sujetos participantes, de sus propios preconceptos y de los aspectos antes analizados.

## La participación de los NNA y el rol garante del Estado

La existencia y difusión de la Convención y su ratificación por los estados, así como la normativa nacional derivada de ella, han contribuido a establecer con mayor claridad el rol de garantes de los estados en el seguimiento y cumplimiento de los compromisos por hacer realidad los derechos de los NNA en sus respectivos países. A fin de reafirmar el rol garante de los estados en cuanto al derecho a la participación, el Comité de los DDNN ha reafirmado en el comentario general n.º 12:

El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Estados partes «garantizarán el derecho del niño de expresar su opinión libremente». «Garantizarán» es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados partes. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños. Esa obligación se compone de dos elementos destinados a asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.<sup>27</sup>

26 «Evolving capacities and the role of participation in promoting competence», en *Beyond article 12*, pp. 55-56.

27 Comité de los Derechos del Niño, 51.º período de sesiones, Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de

El IIN, organismo rector sobre infancia de la Organización de Estados Americanos (OEA), impulsa desde hace varios años institucionalidad para la participación de los NNA en un trabajo conjunto con los estados, de acuerdo a su mandato, por ser los actores claves de este proceso, y en alianza estratégica con organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil que trabajan en la región. Como parte de ello ha impulsado en los últimos años procesos de encuentro y reflexión con autoridades, funcionarios, NNA; formación de funcionarios, producción de herramientas metodológicas, publicación y difusión de materiales que apoyen y desarrollen la participación de los NNA; de todo esto se da cuenta en la publicación *La participación de los niños, niñas y adolescentes en las Américas*.<sup>28</sup>

En esta publicación encontramos la Declaración de Querétaro, en la que se les solicita a los estados «establecer mecanismos de interlocución e incidencia política y de toma de decisiones en los diferentes niveles territoriales, como por ejemplo Consejos Consultivos de carácter nacional, departamental, municipal e internacional», lo cual fue reafirmado por los NNA participantes en el Primer Foro Panamericano de los Niños, Niñas y Adolescentes y asumido como recomendación en el XX Congreso Panamericano de la Niñez (ambos Lima, 2009) como sigue: «Se deben conformar Consejos Consultivos a nivel local, regional, nacional e interamericano para que incorporen las palabras, necesidades y propuestas de los niños, niñas y adolescentes incluyendo a quienes tienen habilidades y necesidades especiales, en la construcción e implementación de políticas públicas a ser ejecutadas por las autoridades».<sup>29</sup>

En cumplimiento de estas recomendaciones y acuerdos, los estados, cada vez más conscientes de la necesidad de contar con la participación de los NNA en la creación de políticas públicas más efectivas para una mejor promoción de sus derechos y una protección más adecuada, están creando espacios de consulta permanente y mecanismos de rendición de cuentas en las estructuras de toma de decisiones de los sistemas de protección integral de la niñez y la adolescencia, por ejemplo en Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Estas experiencias serán desarrolladas como resultado de la investigación realizada.

Por otro lado, el conocimiento de los NNA de sus derechos y de la existencia de normas que deberían propiciar cambios que favorezcan una mejor situación de la infancia en los países de la región latinoamericana ha generado movimientos conjuntos de NNA y adultos comprometidos con ellos/as que están abordando diferentes problemáticas y acciones de incidencia ante las autoridades encargadas, con el objetivo de obtener políticas públicas destinadas a dar cumplimiento a esas demandas y que garanticen su sostenibilidad y alcance a todos los que las requieran. Una de esas acciones que se están replicando en los países de nuestra región es la difusión de las recomendaciones que formula el Comité de los Derechos del Niño a los estados; por otra parte, se aprecia una participación cada vez mayor y de mejor calidad en la elaboración de los informes alternativos, en algunos casos por colectivos de la sociedad civil y en otros casos de manera particular por organizaciones de NNA, con apoyo de adultos y sus organizaciones.

---

2009. Observación General n.º 12 (2009). El derecho del niño a ser escuchado, párrafo 19.

28 IIN: *La participación de los niños, niñas y adolescentes en las Américas*. Montevideo: OEA-IIN, 2010, p. 48.

29 Ídem.

## II. Marco metodológico

El presente marco metodológico ha sido elaborado tomando como base los conceptos desarrollados en el marco teórico y el conocimiento de diferentes propuestas y experiencias implementadas y sistematizadas por organizaciones de la sociedad civil y de los estados con la finalidad de poner en práctica el derecho a la participación de los NNA con ética, responsabilidad, eficiencia y eficacia. Es una invitación a operacionalizar, llevar a la práctica, aprendiendo de las mejores experiencias, de las que más se parezcan a cada realidad, adaptándolas a las necesidades concretas. Está dirigido a NNA y adultos apoyando experiencias de participación, padres, madres, maestros, promotores de la comunidad, autoridades y funcionarios con responsabilidad a nivel local, nacional, trabajadores y voluntarios de organizaciones de la sociedad civil con la intención de que sus experiencias sean exitosas, tengan impacto en la vida de los NNA y contribuyan a un cambio cultural para alcanzar un ambiente de respeto, promoción y protección de sus derechos con su participación.

### Principios y valores

Una primera constatación que surge de la revisión de los materiales que dan cuenta de los acuerdos y sistematización de experiencias es que los marcos metodológicos deben tener una orientación basada en principios y valores, lo que configura el marco ético.

Una primera orientación en ese sentido la encontramos en la observación general n.º 12, párrafo 134, del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas:

Todos los procesos en que sean escuchados y participen un niño o varios niños deben ser:

- a) Transparentes e informativos. Se debe dar a los niños información completa, accesible, atenta a la diversidad y apropiada a la edad acerca de su derecho a expresar su opinión libremente y a que su opinión se tenga debidamente en cuenta y acerca del modo en que tendrá lugar esa participación y su alcance, propósito y posible repercusión.
- b) Voluntarios. Jamás se debe obligar a los niños a expresar opiniones en contra

de su voluntad y se les debe informar de que pueden cesar en su participación en cualquier momento.

- c) Respetuosos. Se deben tratar las opiniones de los niños con respeto y siempre se debe dar a los niños oportunidades de iniciar ideas y actividades. Los adultos que trabajen con niños deben reconocer, respetar y tomar como base los buenos ejemplos de participación de los niños, por ejemplo, en su contribución en la familia, la escuela, la cultura y el ambiente de trabajo. También es necesario que comprendan el contexto socioeconómico, medioambiental y cultural de la vida de los niños. Las personas y organizaciones que trabajan para los niños y con niños también deben respetar la opinión de los niños en lo que se refiere a la participación en actos públicos.
- d) Pertinentes. Las cuestiones respecto de las cuales los niños tienen derecho a expresar sus opiniones deben tener pertinencia auténtica en sus vidas y permitirles recurrir a sus conocimientos, aptitudes y capacidad. Además, es necesario crear espacio para permitir a los niños destacar y abordar las cuestiones que ellos mismos consideren pertinentes e importantes.
- e) Adaptados a los niños. Los ambientes y los métodos de trabajo deben adaptarse a la capacidad de los niños. Se debe poner el tiempo y los recursos necesarios a disposición de los niños para que se preparen en forma apropiada y tengan confianza y oportunidad para aportar sus opiniones. Es necesario considerar el hecho de que los niños necesitarán diferentes niveles de apoyo y formas de participación acordes con su edad y la evolución de sus facultades.
- f) Incluyentes. La participación debe ser incluyente, evitar las pautas existentes de discriminación y estimular las oportunidades para que los niños marginados, tanto niñas como niños, puedan participar (véase también párr. 88 *supra*). Los niños no constituyen un grupo homogéneo y es necesario que la participación prevea la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminación por motivo alguno. Es necesario también que los programas sean respetuosos de las particularidades culturales de los niños de todas las comunidades.
- g) Apoyados en la formación. Los adultos necesitan preparación, conocimientos prácticos y apoyo para facilitar efectivamente la participación de los niños, por ejemplo, para impartirles conocimientos relativos a escuchar, trabajar conjuntamente con niños y lograr efectivamente la participación de los niños con arreglo a la evolución de sus facultades. Los propios niños pueden participar como instructores y facilitadores respecto de la forma de propiciar la participación efectiva; necesitan formación de la capacidad para reforzar sus aptitudes respecto de, por ejemplo, la participación efectiva y la conciencia acerca de sus derechos y capacitación para organizar reuniones, recaudar fondos, tratar con los medios de difusión, hablar en público y hacer tareas de promoción.
- h) Seguros y atentos al riesgo. En algunas situaciones, la expresión de opiniones puede implicar riesgos. Los adultos tienen responsabilidad respecto de los niños con los que trabajan y deben tomar todas las precauciones para reducir a un mínimo el riesgo de que los niños sufran violencia, explotación u otra consecuencia negativa de su participación. Las medidas necesarias para ofrecer la debida protección incluirán la formulación de una clara estrategia de protección de los niños que reconozca los riesgos particulares que enfrentan algunos grupos de niños y los obstáculos extraordinarios que deben superar para obtener ayuda. Los niños deben tener conciencia de su derecho a que se les proteja del daño y

saber dónde han de acudir para obtener ayuda en caso necesario. La inversión en el trabajo con las familias y las comunidades es importante para crear una comprensión del valor y las consecuencias de la participación y reducir a un mínimo los riesgos a los que de otro modo podrían estar expuestos los niños.

- i) Responsables. Es esencial el compromiso respecto del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, en toda investigación o proceso consultivo debe informarse a los niños acerca de la forma en que se han interpretado y utilizado sus opiniones y, en caso necesario, darles la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir en él. Los niños tienen derecho también a recibir una respuesta clara acerca de la forma en que su participación ha influido en un resultado. Cada vez que corresponda debe darse a los niños la oportunidad de participar en los procesos o actividades de seguimiento. Es necesario que la supervisión y evaluación de la participación de los niños, cuando sea posible, se hagan con los niños mismos.<sup>30</sup>

Ya hemos mencionado en otro punto de este informe el rol que viene cumpliendo el IIN junto con los estados de la región para promover la participación de los NNA, para lo cual propone tomar en cuenta el concepto de la ética de la autonomía:

la «ética de la autonomía», es una ética procesual en la que los valores se construyen en procesos de comunicación dialógica con la participación activa del otro. Reconoce en todos los seres humanos la potencialidad de reflexión ética en tanto todos, independiente de la edad, instrucción o posición social son portadores de cultura, experiencias y saberes que merecen nuestro respeto y consideración [...] En el artículo 29 la CDN subraya la importancia de entender los Derechos dentro de un marco ético, moral, espiritual y social más amplio y de que la mayor parte de los derechos del niño, lejos de haber sido impuestos desde afuera parten del desarrollo de valores presentes en las diversas culturas y religiones. Son producto de consensos que no deben basarse en la simplificación sino en síntesis que recojan toda la riqueza de la diversidad de culturas en que se sustenta.

Continúa señalando el IIN en el mismo material:

En este marco los espacios participativos deben reconocer y respetar al niño o niña como portador de cultura, de valores, de experiencias; cualquiera sea su edad siempre tiene una historia, su historia, que se engarza con la de su familia, su comunidad, su etnia. La esencia de la ética de la participación es la aceptación y el respeto al otro como persona, respeto que no implica evitar la reflexión crítica sobre sus valores y experiencias pero sí ahuyentar toda idea de superioridad o arbitrariedad basada en relaciones de poder.<sup>31</sup>

Por el lado de las organizaciones de la sociedad civil, el grupo de ONG internacionales que apoyan el trabajo del Comité de los Derechos del Niño en Ginebra promovió

<sup>30</sup> Comisión de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, observación general n.º 12, párrafo 134.

<sup>31</sup> OEA-IIN: *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas*, Montevideo, 2010, pp. 24-25.

un proceso de participación de NNA de países y regiones que tienen práctica en realizar monitoreo de la Convención para que compartan y reflexionen sobre sus experiencias y, a partir de ellas, generen recomendaciones que le fueron presentadas para que las tenga en cuenta en sus Recomendaciones a los estados. De ellas presentamos a continuación lo que los NNA denominaron *principios claves*:

- Lograr una participación significativa apoyando a los NNA a apropiarse de todo el proceso; asegurando que estén involucrados en el diseño e implementación de las actividades, en la toma de decisiones en todo lo que tiene que ver con su participación.
- Dar a los NNA de todas las edades y procedencias, incluyendo a los más vulnerables, la oportunidad de ser involucrados en actividades y estructuras existentes y los medios necesarios (incluyendo los financieros) para desarrollar un conjunto de iniciativas que les posibilite participar en el proceso de informes al Comité.
- Establecer un proceso a nivel nacional y local *centrado en los NNA y en torno a sus necesidades e intereses*, incluyendo una política de protección integral que sustente todos los aspectos de la participación de los NNA.
- Promover el conocimiento de todo el proceso de información al Comité, a nivel local, provincial, nacional e internacional, tanto antes como después de la publicación de las Observaciones Generales del Comité, para reflejar la verdadera naturaleza del monitoreo de los derechos humanos, aumentar las aspiraciones de los NNA y maximizar sus oportunidades de incidir por el cambio.
- Planificar la sostenibilidad para asegurar que la participación de los NNA en el proceso de informe al Comité tenga el mayor impacto posible y desarrolle cambios a largo plazo para los NNA en los planos nacional, local y personal. Se trata también de la integración de la participación de los NNA a través de mecanismos obligatorios para que el seguimiento a la Convención no se reduzca a una serie de acciones de una sola vez.<sup>32</sup>

Del mismo modo, otras organizaciones internacionales de la sociedad civil, como Save the Children, han elaborado sus principios para promover la participación de los NNA, que esta organización ha denominado *estándares de participación de la niñez*, con la intención de difundirlos entre los miembros de su organización y en toda la sociedad para que sean usados y con ello se respete el derecho a la participación de los NNA:

- Un enfoque ético: Transparencia, honestidad y responsabilidad. Las organizaciones de adultos y los trabajadores se comprometen a una práctica participativa ética y a la primacía de los mejores intereses de la niñez.
- La participación de la niñez es apropiada y relevante. Niños y niñas participan en y trabajan sobre asuntos que los afectan directamente y tienen la opción de participar o no.
- Un entorno favorecedor y amigable para la niñez. Niños y niñas son recibidos en un entorno seguro, acogedor y estimulante para su participación.

---

<sup>32</sup> NGO Group for the Convention on the Rights of the Child: *Together with children – for children: A guide for non-governmental organizations accompanying children in CRC reporting*, Ginebra, 2011, p. 2.

- Igualdad de oportunidades. El trabajo para la participación de la niñez debe cuestionar, y no reforzar, los patrones existentes de discriminación y exclusión. Esto anima a aquellos grupos de niños y niñas que típicamente sufren de discriminación o frecuentemente son excluidos de las actividades a involucrarse en los procesos participativos.
- El personal trabaja con efectividad y confianza. Se capacita y apoya a los adultos —gerentes y personal— involucrados en el trabajo de la participación de la niñez para que su trabajo sea del más alto nivel.
- La participación promueve la seguridad y protección de la niñez. Las políticas y procedimientos para la protección de la niñez son parte esencial del trabajo participativo con niños y niñas.
- Asegurar el seguimiento y la evaluación. El indicador del respeto hacia la participación de niños y niñas es el compromiso de brindar retroalimentación y/o seguimiento, y de evaluar la participación de todos los involucrados en acciones, proyectos, programas, etc.<sup>33</sup>

También expertos/as como Gerison Lansdown, a quien ya hemos recurrido en este texto, propone los siguientes valores para promover la participación de los NNA:

- La honestidad de los adultos sobre el proyecto y el proceso.
- Inclusión.
- Igual oportunidad para la participación de todos los grupos de NNA interesados en participar.
- Igual respeto para los NNA de todas las edades, habilidades, origen étnico, procedencia socioeconómica.
- Compartir información con los NNA participantes para facilitarles que tomen decisiones realistas.
- Las opiniones de los NNA deben ser tomadas seriamente.
- Los NNA se involucran de manera voluntaria en los procesos y acciones en los que participen.
- Se toman las decisiones de manera compartida.<sup>34</sup>

Tras analizar estos documentos podemos decir que hay coincidencias en muchos de los valores y principios que hemos presentado. Esto es importante porque si bien ellos proceden de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales, de los estados, de la sociedad civil y también de expertos, hay preocupación por que la participación de los NNA en nuestras sociedades esté protegida y orientada, sea real y honesta, que los adultos/as y los NNA tengan acceso a la información, la formación y los espacios que les permitan tener una participación voluntaria, que los promueva como personas fortaleciendo su autoestima, ciudadanía y compromiso social, que aporten a un mundo mejor para ellos y para toda la sociedad.

---

33 Save the Children: *Estándares para la participación de la niñez*, Reino Unido, 2005.

34 Gerison Lansdown: *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making*.

## Instrumentos metodológicos para la participación

La participación e inclusión de los NNA como actores sociales requiere que sus voces y opiniones lleguen a los niveles de decisión de la sociedad, es decir a las autoridades, funcionarios en los diferentes niveles, y al mismo tiempo que se visibilice su presencia con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo corporativo. Estos actores en todos los niveles necesitan más y mejor información acerca de los niños, reunida plenamente en los procesos de investigación así como en el diseño de proyectos, programas y políticas mediante la participación de ellos/as, sus padres, madres y comunidades. Una mejor información requiere de mejores métodos así como de una comprensión más clara del proceso de investigación y de los protocolos de investigación científica replicable, lo que puede dar lugar a resultados comparables a lo largo del tiempo, así como entre los diferentes grupos por medio del seguimiento y la evaluación.

En este sentido se expresa el ya mencionado documento del IIN:

Si entendemos el derecho a la participación como un proceso que se desarrolla en todos los ámbitos de la vida de los niños, niñas y adolescentes, familia, escuela y comunidad, es necesario que los adultos responsables de estos espacios reconozcan, faciliten y estimulen cotidianamente este derecho. La participación no puede ser exclusividad de los especialistas sino que debe atravesar e impregnar todas las actividades y espacios de trabajo con la infancia y la adolescencia, de allí la necesidad de una formación más generalizada de todos aquellos que trabajan con niños y niñas. Los gobiernos locales deben contar con programas de difusión y promoción de esta nueva institucionalidad. Paralelamente, debe pensarse la función del promotor en aquellos espacios específicos convocantes de niños, niñas y adolescentes, para el ejercicio de la participación. En primera instancia debe recibir capacitación técnica basada en la promoción de todos los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y fundamentalmente en el derecho a participar. Un indicador de la forma en que un Estado considera este derecho es la existencia de normas que regulen las consultas periódicas a los niños y adolescentes sobre temas que les conciernen como ser aspectos educativos, recreativos, urbanísticos, políticas de protección y otros que hacen a sus vidas.<sup>35</sup>

La sociedad civil y la academia también han investigado y desarrollado instrumentos que permitan operacionalizar el derecho a la participación. En ese sentido, Save the Children Suecia, en un estudio realizado y publicado, señala:

Una de las formas prácticas para hacer operativo un concepto es identificar las variables que contiene, el tipo de relaciones que establecen entre sí (recurrencia, influencia, causalidad) y el peso de estas en el conjunto explicativo. Así, puede lograrse una mejor comprensión de los aspectos de la vida social en los que el proyecto está influyendo. La definición de participación para niños, niñas y adolescentes asumida demanda distinguir algunos aspectos importantes, los mismos que remiten a variables a considerar en la valoración de la inclusión de participación infantil en las propuestas y en la práctica de los proyectos:

---

35 IIN: *La participación de los niños, niñas y adolescentes en las Américas*, p. 49.

- La identificación de actores sociales.
- Los espacios o ámbitos de actuación.
- Las condiciones favorables para la participación infantil.<sup>36</sup>

Las variables se complementan con los indicadores que dan cuenta de una manera más concreta de los aspectos de la realidad que requieren ser medidos, siempre en el marco teórico conceptual asumido. El acercamiento a la realidad se produce con el uso de los instrumentos metodológicos. En el material señalado se propone:

- Tipología de proyectos.
- Campos de observación (por agentes y ámbitos de participación).
- Actores involucrados en procesos de participación infantil.
- Indicadores generales que favorecen una participación infantil efectiva, por actores y por relaciones significativas para el proyecto.
- Indicadores específicos y componentes de los indicadores, por actores involucrados y por relaciones significativas para el proyecto.
- Valoración de componentes para la medición y el monitoreo de indicadores.

Las investigaciones y las experiencias que se vienen desarrollando están ampliando estas propuestas. Es en la práctica que se validan estos instrumentos, tomando las opiniones y visiones de todos los involucrados, de manera preferente las voces de los NNA, por ser los protagonistas de estas acciones y por la innovación que ponen en sus intervenciones, renovando paradigmas, teorías y metodologías.

---

<sup>36</sup> Gina Arnillas y Nelly Paucarr: *Monitoreo y evaluación de la participación infantil en los proyectos de desarrollo*, Lima, 2006, p. 17.

### III. Hallazgos del estudio

Para referirnos a los hallazgos del estudio es necesario considerar los aspectos relacionados con la pregunta central propuesta en sus inicios: ¿cuáles son los procesos y las concepciones que han generado los estados y las organizaciones de la sociedad civil para promover, desarrollar y fortalecer la participación de los NNA en los países seleccionados para esta investigación: Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay?

Para responder a esta pregunta nos propusimos cinco categorías con sus respectivos ejes que nos han orientado en la recolección de la información y en la reflexión en constante diálogo con el marco teórico y el marco metodológico planteados al inicio de este documento. La forma de compartir estos hallazgos no es la descripción de las experiencias a las que hemos tenido acceso en los países en donde hemos investigado, elegimos hacerlo a través del sentir y decir de los protagonistas ordenados por ejes o componentes relacionados con la participación de los NNA.

Dominios de la promoción de la participación	Ejes de análisis
1. Desde el Estado	Normatividad Presupuesto Institucionalidad: local, nacional Inclusión social
2. Desde la sociedad civil	Prácticas de la comunidad Proyectos de ONG, redes de ONG y/o de la sociedad Movimientos sociales
3. Confluencia e interacción	Semejanzas, diferencias, sinergias, desencuentros, imaginarios, dinámicas, organización, impacto, etc.
4. Percepciones de los adultos	Creencias que subyacen, diferencias en los discursos que pueden explicitar la lógica de los comportamientos y actitudes de las personas adultas sobre la participación de los NNA.
5. Percepciones de los NNA	Percepciones respecto de las personas adultas, sus organizaciones, instituciones. Expectativas acerca de su participación en la sociedad Estrategias para hacerla realidad.

## Una participación real, significativa, protagónica en la práctica

Vamos a introducirnos en el análisis de las categorías y los ejes planteados en el protocolo de la investigación a través de un diálogo necesario entre los conceptos, principios y categorías relacionados con la participación —qué es, cuándo y cómo se da una participación *real y efectiva*, según unos autores; para otros, *significativa o protagónica*— y los hallazgos surgidos de las entrevistas y los grupos focales realizados con NNA y adultos en los países donde se ha realizado la investigación. Todo ello dentro del marco de los derechos establecidos por la Convención, la normativa internacional complementaria y la legislación nacional adecuada, especialmente aquella relacionada con la participación de los NNA.

Ya que abordamos la participación de los NNA es importante que sepamos qué piensan ellos sobre su participación tanto a nivel de espacios tan cercanos como el hogar o sus organizaciones como en otros como la escuela, la comunidad e instituciones con las que se relacionan como NNA organizados que luchan por sus derechos.

Para los NNA entrevistados, participación:

Es un elemento fundamental del protagonismo de los NNA. Es una manera en que tenemos voz y voto en nuestras organizaciones, somos los que definimos lo que queremos hacer, podemos expresar nuestras opiniones, nuestras ideas, lo que pensamos y sentimos. Tiene que ver con nuestra autonomía, la libertad de decidir y sobre todo ahora que estamos incidiendo ser partícipes de diferentes espacios como la Mesa de Concertación, la Municipalidad de Lima, el Congreso. Es un principio que viene en la Convención y tenemos que hacer uso de ello.<sup>37</sup>

Tiene que ver con la forma como nos relacionamos en la sociedad, como vemos la realidad, como vivimos, sentimos y evaluamos a los demás y a nosotros mismos. Especialmente la relación entre adultos y NNA, hay espacios en que se valora a los NNA, somos reconocidos y valorados, y en otros no es muy bonito. Lo que queremos en la REDNNA es que se nos reconozca y respete en la sociedad.<sup>38</sup>

Es decir tu voz, los NNA tenemos que expresar lo que pensamos para que otros nos escuchen y hacer sentir nuestra participación. Nos hace sentir que somos parte de los diferentes espacios en los que participamos como por ejemplo en las municipalidades, en los colegios para elegir a los alcaldes escolares, en la familia como dice en el Código de los NNA.<sup>39</sup>

Según Trilla y Novella,<sup>40</sup> para una participación *real y efectiva* es necesario que se den de manera conjunta al menos tres grandes condiciones:

37 REDNNA Perú. Focus group con niños, niñas y adolescentes realizado para este estudio. Febrero de 2013.

38 REDNNA Perú. Focus group realizado para este estudio. Febrero de 2013.

39 REDNNA Perú. Focus group realizado para este estudio. Febrero de 2013.

40 Jaume Trilla y Ana Novella: «Educación y participación social en la infancia», en *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 26, mayo-agosto de 2001, OEI Ediciones.

1. *Reconocimiento del derecho a participar.* Los NNA participantes en este estudio han identificado las normas que respaldan su participación, la Convención, códigos de los NNA, la LEPINA (El Salvador) y la importancia de contar con ellas como un reconocimiento social y político para su participación. Expresan su propia valoración y también la de otros, y mencionan a los adultos, señalando que algunos los reconocen y otros no; entre ellos mencionan a los medios de comunicación: «no apoyan, solo cuando hay crímenes sacan las noticias en los medios pero cuando somos protagonistas y mostramos nuestra actoría social no nos toman en cuenta. Tenemos que trabajar con los medios, vincularnos a ellos, sensibilizarlos».<sup>41</sup>
2. *Disponer de las capacidades necesarias para ejercerlo.* Para participar hay que prepararse y preparar a las otras personas tal como lo vienen haciendo los NNA organizados que participan en acciones de incidencia. Esto fue lo que nos dijeron:

para poder incidir sobre algo es necesario que conozcamos la realidad, tenemos que capacitarnos en cursos, talleres. En la REDNNA analizamos lo que era positivo y lo que era negativo y preocupante en nuestras comunidades. Teníamos que saber cómo es la aprobación de las leyes en el Congreso, el trabajo de las comisiones y la función del pleno donde se aprueban las leyes. Esta incidencia la estamos haciendo junto a otras organizaciones de NNA y de adultos que nos apoyan, nosotros mismos hacemos las actividades, las dirigimos, trabajamos bastante pero vale la pena cuando vemos los resultados.<sup>42</sup>

3. *Que existan los medios o los espacios adecuados para hacerlo posible.* Los NNA identifican como espacios de participación todos los lugares donde se desenvuelven: el hogar, la escuela, la iglesia, la comunidad, el país, el mundo, porque en todos ellos se toman decisiones relacionadas con ellos y que los afectan. Valoran que se están creando espacios como los consejos consultivos de NNA,\* a partir de los cuales pueden aportar a mejores políticas para la infancia de sus países. También piden que estos espacios y la interacción que establecen tengan las condiciones para dar una mejor participación: lenguaje adecuado, materiales apropiados para los NNA, actividades que les gusten: deportes, audiovisuales, arte, y a través de estos medios participar mejor en todos los temas, incluso en aquellos que parecen difíciles, como presupuestos públicos, elecciones de autoridades.<sup>43</sup>

---

41 Focus group El Salvador. Realizado para este estudio. Febrero de 2013.

42 Focus group con la REDNNA Perú. Febrero de 2013.

\* Véase más adelante el desarrollo de esta forma de participación que se ha creado en Ecuador y Perú para canalizar la participación de los NNA en los niveles de decisión relacionados con la infancia.

43 Focus groups con NNA en Paraguay y El Salvador. Diciembre de 2012 y febrero de 2013, respectivamente.

Con este marco hemos acudido tanto a las fuentes primarias<sup>44</sup> como a las secundarias,<sup>45</sup> teniendo en mente los roles y responsabilidades que les competen al Estado y a la sociedad civil y la confluencia e interacción que se dan entre ambos sectores de la sociedad. Asimismo, al tratarse de aspectos relacionados con la cultura es importante tomar en cuenta las percepciones que subyacen acerca de los comportamientos y prácticas de los adultos y de los NNA.

## **Desde el Estado, el reconocimiento del derecho a participar**

Si bien la participación no ha sido reconocida como un derecho específico en la Convención, es considerada como un principio transversal junto con el interés superior del niño, la no discriminación, la supervivencia y el desarrollo. Asimismo, los componentes de la participación se pueden encontrar en varios artículos que ya hemos mencionado en la primera parte de este estudio. Por su parte, las instituciones conscientes de la importancia de la participación de los NNA para la democracia social y política la están impulsando para el cambio social que el mundo actual necesita. No se puede hablar de cambios sostenibles y de largo plazo si no se incluye a los NNA, y esto ya viene ocurriendo en experiencias locales, provinciales, nacionales e internacionales promovidas por la sociedad civil y los estados como hemos constatado en la realización de este estudio y de las cuales daremos cuenta en el desarrollo de los temas.

El Estado tiene el rol de garantizar el cumplimiento de los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas de un país o territorio determinado, porque tiene entre sus funciones la de fijar las reglas institucionales según las cuales deben interactuar las personas y hacer que se cumplan a nivel legal, político, institucional y cultural de las sociedades. En los balances que se han venido haciendo en los últimos años acerca de los avances en la aplicación de la Convención se coincide en que la totalidad de los países de la región la han ratificado y en su gran mayoría han adecuado su legislación nacional a los requerimientos de este instrumento internacional como parte de los compromisos asumidos ante la infancia y los organismos internacionales a cargo del seguimiento. En particular, esto ha sucedido en los cinco países donde se ha desarrollado la investigación.

## **El marco normativo institucional de la participación de los NNA**

A continuación vamos a presentar los hallazgos en el plano normativo e institucional fruto de la revisión bibliográfica en los países en los que se ha desarrollado la investigación: Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay. En la recopilación de las leyes que presentamos, hemos considerado en primer lugar la Constitución y las leyes marco, generalmente sectoriales y/o territoriales, como la ley de educación, leyes municipales y, por supuesto, las normas específicas sobre niñez y adolescencia, tales como códigos de niñez y adolescencia o leyes de protección, como se las denomina en algunos países, las normas que respaldan la creación de los consejos consultivos de

---

44 Entrevistas y focus groups con NNA y adultos que trabajan por la participación de los NNA en la sociedad, realizados en Ecuador, El Salvador Paraguay y Perú.

45 Publicaciones de estudios, investigaciones, entrevistas en revistas, etcétera.

NNA que se han ido formando en los últimos años en varios países de la región, y los planes nacionales de acción por la infancia.

### *A. La Constitución política*

La Constitución de un país es conocida como la «ley de leyes», en tanto es la base sobre la cual se elaboran las leyes sectoriales, los códigos, las políticas, los planes, etcétera; orienta la marcha de una sociedad, prevalece sobre cualquier otra y garantiza una mayor sostenibilidad. Por ese motivo es la primera norma que presentamos.

Haciendo un análisis comparativo de las constituciones políticas de los países donde se ha desarrollado la investigación, encontramos que en tres de ellos (El Salvador, Perú y Uruguay) las referencias a la infancia se relacionan con aspectos generales. Sin duda, las fechas y los contextos sociales y políticos en los que fueron elaboradas las constituciones de El Salvador (1983) y Uruguay (1967), antes de la Convención, tienen relación con el tono tutelar y de situación irregular en lo que a doctrina sobre infancia se refiere; la del Perú fue elaborada en 1993, cuatro años después de la Convención, pero por el contexto político (la dictadura de Fujimori) no se podían esperar mayores respetos a los derechos políticos de la población en general.

Las constituciones de Paraguay y Ecuador, promulgadas después de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989, han tomado su marco de doctrina y se basaron en ella para asumir su rol de garantes de derechos para el desarrollo y la protección integral de la infancia de sus países. La voluntad política de ambos estados de asumir su rol de garantes de derechos frente a toda la infancia y adolescencia de sus países los llevó a incluirlos en la ley de leyes como un mandato mayor de toda la sociedad. Ello es una manifestación de la influencia del trabajo que han realizado las organizaciones de la sociedad civil en defensa de los derechos del niño durante los últimos años, que analizaremos en el capítulo correspondiente a la sociedad civil.

Mención aparte merece la Constitución política del 2008 de Ecuador, que es reconocida como una de las constituciones más avanzadas en materia de derechos del niño. En primer lugar, se destaca que en Ecuador la ciudadanía se adquiere al nacer, tal como lo señala el artículo 6: «Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos», y según el artículo 62 el voto es facultativo para las personas de entre dieciséis y dieciocho años de edad —fue uno de los primeros países en adoptar esta disposición—. En la investigación realizada en Ecuador nuestros entrevistados/as —autoridades, miembros de la sociedad civil y adolescentes— destacaron el derecho al voto como uno de los logros más importantes del trabajo realizado por los derechos de la infancia y la adolescencia de su país:

El principal resultado es el voto de los adolescentes a los 16 años, un resultado concreto. Aunque es un voto facultativo, los NNA tienen el mismo nivel de participación que los adultos, para quienes es obligatorio. Es una posibilidad real de tener una influencia a nivel político; cuando no votan no se los toma en cuenta en las decisiones políticamente y eso los vuelve muy vulnerables, un poco se ha podido cambiar esta situación por el voto. Cuando hacen la campaña se les ofrece algo en concreto a los adolescentes y pueden tener una presencia política.<sup>46</sup>

---

46 Sara Oviedo. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

Alrededor del 80 % de adolescentes participan en las elecciones, los jóvenes se han sentido involucrados en el proceso político del país, han participado en cuatro eventos electorales, se genera una tradición de voto de los adolescentes. El Consejo de la Niñez y el Consejo Electoral promueven la participación, se va a las escuelas a promover que participen, para ser parte, y tienen entre ellos consultas; es un voto consciente, mucho más consciente que en otros sectores de la sociedad. En las mesas donde participan los adolescentes el proceso es más rápido, hay conocimiento y ya hay un par de generaciones que han tenido experiencias de participación y dan relaciones más directas y menos traumáticas con el Estado.<sup>47</sup>

Del mismo modo se expresa un joven que estuvo en las luchas por alcanzar el voto de los adolescentes:

El voto a los 16 y las luchas por alcanzarlo han sido uno de los principales logros del movimiento de la niñez. El ausentismo en los adultos es mayor que en los adolescentes a pesar de ser optativo. Lo importante en el ejercicio del voto es que se genera un intercambio entre pares que eleva la ciudadanía en el país al producir reflexión y conocimiento para emitir un voto informado y consciente, es un reconocimiento a los NNA como sujetos de derechos.<sup>48</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil también opinan sobre este logro, con una valoración crítica de lo alcanzado:

El voto de los adolescentes es importante, logra movilizarlos haciéndolos más visibles y también a la sociedad; esperamos que cada vez sean más y, sobre todo, alcanzar a los niños más alejados del desarrollo y que están siendo más violentados: los afrodescendientes, indígenas, son los que menos participan, no están involucrados en este proceso.<sup>49</sup>

Además de lo señalado, en la Constitución del Ecuador se han incluido en el artículo 45 los derechos a la opinión y de asociación y en los artículos 190, 192, 194 y 208 el marco normativo institucional de los derechos de los NNA denominado Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

A continuación transcribimos los artículos encontrados:

### **El Salvador**

Artículo 34. Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la infancia.

47 Álvaro Sáenz, secretario ejecutivo del Consejo de la Niñez. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

48 Darío Terán, joven que ha participado en el CCNA de Ecuador. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

49 Eduardo Silva, director de Ecuador Save the Children Internacional. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

Artículo 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia. La conducta antisocial de los menores que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial.<sup>50</sup>

### **Perú**

Artículo 4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.<sup>51</sup>

### **Uruguay**

Artículo 41. El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten.

La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso.<sup>52</sup>

### **Ecuador<sup>53</sup>**

Artículo 6. *Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos* y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

Artículo 44. El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

---

50 <<http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/manustruct/menuprocurador/30#Top>>. Constitución de El Salvador. Entró en vigencia el 20 de diciembre de 1983.

51 <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Constitución Política del Perú, 1993.

52 <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>>. Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996.

53 <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Artículo 45. Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.

#### Capítulo quinto. Derechos de participación

Artículo 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. *El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad.*

Artículo 341. El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.

Artículo 342. El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

#### Disposiciones transitorias

Sexta. Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución.

## Paraguay<sup>54</sup>

La Constitución promulgada el 20 de junio de 1992 establece en el artículo 54, en el que se ha recogido el espíritu de la Convención y que ha sido un antecedente para la elaboración del actual Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA): «la obligación correspondiente al Estado, la sociedad y la familia de garantizar el desarrollo integral de la infancia, el ejercicio pleno de sus derechos y la protección contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación al mismo tiempo de establecer el carácter prevalente de los derechos del niño». Además en varios artículos de la Carta Magna se reglamentan aspectos vinculados con el derecho a la vida, el derecho a la protección y la familia, el derecho a la protección contra la violencia, el derecho a la salud, el derecho a la educación, entre otros.

### *B. Ley de educación*

Tratándose de los NNA, la educación en la sociedad moderna es un derecho y un indicador de desarrollo humano. Así es asumido por los países, por tanto es incluido en la Constitución y además se aprueban leyes específicas con este fin. Los cinco países donde se ha desarrollado la investigación regulan en sus leyes de educación todos los aspectos relacionados con los principios, objetivos, contenidos y estructura organizativa para brindar este servicio a los estudiantes. Revisar las leyes de educación nos ha permitido acceder a un mayor conocimiento de la importancia que le están brindando los estados a la participación de los NNA en las instituciones educativas, tanto con un enfoque de derechos como en la formación ciudadana.

Al respecto hemos encontrado que Ecuador y El Salvador se destacan por el enfoque de derechos de sus leyes de educación. Además, todas las leyes de educación analizadas han legislado respecto del derecho a la participación y promueven los consejos de estudiantes, gobiernos estudiantiles o municipios escolares, o algún tipo de asociación; en esencia se refieren a los espacios de participación propios de los NNA para dar su opinión y participar en sus centros educativos.

En Ecuador la ley se denomina Ley Orgánica de Educación Intercultural.<sup>55</sup> En el artículo 2, establece sobre los principios:

El Interés superior de los niños, niñas y adolescentes, está orientado a garantizar el ejercicio efectivo del conjunto de sus derechos e impone a todas las instituciones y autoridades, públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su atención. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla;

Enfoque en derechos. La acción, práctica y contenidos educativos deben centrar su

54 Información basada en el informe de la CDIA «Normativa sobre participación ciudadana y participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación de políticas públicas» como parte del proyecto Protagonistas. Paraguay, 2012.

55 <<http://www.educacion.gob.ec/legislacion-educativa/loei.html>>. Ley Orgánica de Educación Intercultural de Ecuador.

acción en las personas y sus derechos. La educación deberá incluir el conocimiento de los derechos, sus mecanismos de protección y exigibilidad, ejercicio responsable, reconocimiento y respeto a las diversidades, en un marco de libertad, dignidad, equidad social, cultural e igualdad de género.

Participación ciudadana. La participación ciudadana se concibe como protagonista de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo, así como sus instancias y establecimientos. Comprende además el fomento de las capacidades y la provisión de herramientas para la formación en ciudadanía y el ejercicio del derecho a la participación efectiva.

En artículos siguientes se legisla sobre los procedimientos para que se incluya la participación de los NNA en los centros educativos. Véase el capítulo III, «De los derechos y obligaciones de los estudiantes», artículos 7, 9 y 33.

Como hemos señalado, la Ley General de Educación de El Salvador<sup>56</sup> se caracteriza por su enfoque de derechos y de protección integral de los estudiantes. A continuación, en el artículo 90, los principales puntos relacionados con los derechos de los NNA y en particular con su participación:

Son derechos de los educandos:

- a) Formarse en el respeto y defensa de los principios de libertad, verdad científica, moralidad y justicia;
- b) Inscribirse en cualquier centro escolar de conformidad a lo establecido en la Constitución de la República y demás disposiciones legales;
- c) Ser tratado con justicia y respeto y no ser objeto de castigos corporales, humillaciones, abusos físicos o mentales, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación incluido el abuso sexual;
- d) Ser evaluado con objetividad y solicitar revisión cuando se considere afectado;
- e) *Asociarse libremente y celebrar reuniones pacíficas, con las únicas limitaciones previstas en la Constitución de la República y demás leyes; y, a la protección de la moral y la salud;*
- f) *Participar en la conformación y actividades del consejo de alumnos y ser electo democráticamente como miembro del Consejo Directivo Escolar del centro educativo donde estudia;*
- g) Reclamar la tutela de sus derechos ante la Dirección del Centro Escolar, el Consejo Directivo Escolar, las Juntas y Tribunal de la Carrera docente, el Procurador de los Derechos del Niño y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia;
- h) Disfrutar en forma equitativa de las prestaciones estudiantiles dispuestas por el Ministerio de Educación;
- i) Ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y solidaridad universal;
- j) A recibir un trato no discriminatorio, ni desfavorable por motivos de embarazo o maternidad; (10)

---

<sup>56</sup> Ley General de Educación de El Salvador. <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-educacion>>.

- k) Todos los demás que le sean reconocidos en la Constitución de la República, la Normativa Internacional vigente en El Salvador y cualquier otra legislación afín.<sup>57</sup>

En el caso de Paraguay, en la Ley General de Educación, n.º 1264/98,<sup>58</sup> artículo 125, se garantiza el derecho de los y las alumnas a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas. En el artículo 127 se refiere a que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución y finalmente en el artículo 128 se define que los representantes y autoridades elegidas entre los alumnos tendrán como función el promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los educandos como miembros de la comunidad educativa. Esta ley da el marco para la organización de gobiernos, consejos o representaciones escolares de los y las alumnas.

Perú en su Ley General de Educación, n.º 28044,<sup>59</sup> promueve la participación de la comunidad educativa y en particular insta a los estudiantes a organizarse para poder participar de forma democrática como parte de su formación ciudadana. A continuación los artículos que se refieren a este aspecto:

*Artículo 52. La comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local. Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo en lo que respectivamente les corresponda.*

*La participación de los integrantes de la comunidad educativa se realiza mediante formas democráticas de asociación, a través de la elección libre, universal y secreta de sus representantes.*

Artículo 53. El estudiante es el centro del proceso y del sistema educativo. Le corresponde:

- a) Contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral; recibir un buen trato y adecuada orientación e ingresar oportunamente al sistema o disponer de alternativas para culminar su educación.
- b) Asumir con responsabilidad su proceso de aprendizaje, así como practicar la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y la convivencia armónica en la relación con sus compañeros, profesores y comunidad.
- c) *Organizarse en Municipios Escolares u otras formas de organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad.*
- d) *Opinar sobre la calidad del servicio educativo que recibe.*
- e) *Los demás derechos y deberes que le otorgan la ley y los tratados internacionales.*

57 (10) D. L. n.º 735, 26 de mayo de 2011; D. O. n.º 118, T. 391, 24 de junio de 2011.

58 Información basada en el informe de la CDIA «Normativa sobre participación ciudadana y participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación de políticas públicas» como parte del proyecto Protagonistas, Paraguay, 2012.

59 <[www.minedu.gob.pe/files/253\\_201109141438.doc](http://www.minedu.gob.pe/files/253_201109141438.doc)>. Ley del 28 de julio de 2003.

Finalmente, también Uruguay impulsa la participación de los estudiantes como parte del proceso educativo, según se señala en los siguientes artículos de su Ley General de Educación:<sup>60</sup>

Artículo 9. (De la participación). *La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.*

Artículo 72. (De los derechos de los educandos). Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a:

- A) Recibir una educación de calidad y acceder a todas las fuentes de información y cultura, según lo establecido por la presente ley.
- B) Recibir los apoyos educativos específicos y necesarios en caso de discapacidad o enfermedad que afecte su proceso de aprendizaje.
- C) *Agremiarse y reunirse en el local del centro educativo. Cada Consejo reglamentará el ejercicio de este derecho, con participación de los educandos.*
- D) *Participar, emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de Educación, en aspectos educativos y de gestión del centro educativo.*
- E) Emitir opinión sobre la enseñanza recibida. Los Consejos deberán reglamentar la forma en que los educandos podrán ejercer este derecho.

Artículo 76. (Concepto). En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad.

### C. Códigos de la niñez y adolescencia

Hemos mencionado en varios puntos que la Convención fue promovida, apoyada y ratificada con mucha fuerza por los estados de esta región, lo cual significó que pusieran en práctica uno de los compromisos que se derivó de ella, la adecuación normativa institucional que se menciona en varios de sus artículos, especialmente en el artículo 4:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.<sup>61</sup>

60 <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>>. Ley General de Educación de Uruguay, n.º 18437. Montevideo, 12 de diciembre de 2008.

61 <[http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx\\_resources\\_textocdn.pdf](http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_textocdn.pdf)>. Convención sobre los Dere-

Casi la totalidad de los países de América Latina han cumplido con este mandato, en primera instancia con la elaboración de legislación especializada en niñez y adolescencia en el marco de la doctrina de la protección integral que inspira la Convención. De esta manera han surgido los códigos o leyes de la niñez, como han sido llamados. De los países en los que se realizó la investigación, cuatro tienen códigos de la niñez y adolescencia: Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay; en El Salvador se denomina Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA). En ellos se «regula para garantizar el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos, conforme al principio del interés superior de la niñez y adolescencia y a la doctrina de protección integral». Asimismo y para completar la norma, se incluyen la definición, los objetivos y los organismos del sistema nacional de protección, y en el caso de Paraguay se agrega «promoción integral de la niñez y adolescencia».

Sobre el tema de nuestra investigación, la participación de los NNA, en los códigos de Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay y en la LEPINA de El Salvador hay artículos referidos a diferentes aspectos de la participación tales como el derecho a la libertad de expresión, a opinar y ser escuchados, derecho a ser consultados, derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, derecho a la libertad de reunión, derecho de libre asociación, derecho de petición (El Salvador y Paraguay), derecho a la información y a la protección frente a la información nociva, derecho a la participación en la formulación de la política nacional de protección integral de la niñez y de la adolescencia (PNPNA). A continuación incluimos los artículos más destacados sobre este tema, tal y como aparecen en las normas mencionadas por cada país.

## Ecuador<sup>62</sup>

### Capítulo V. Derechos de participación

Artículo 59. Derecho a la libertad de expresión. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresarse libremente, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, oralmente, por escrito o cualquier otro medio que elijan, con las únicas restricciones que impongan la ley, el orden público, la salud o la moral públicas para proteger la seguridad, derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 60. Derecho a ser consultados. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser consultados en todos los asuntos que les afecten. Esta opinión se tendrá en cuenta en la medida de su edad y madurez. Ningún niño, niña o adolescente podrá ser obligado o presionado de cualquier forma para expresar su opinión.

Artículo 61. Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. El Estado garantiza, en favor de los niños, niñas y adolescentes, las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión, sujetas a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, los derechos y libertades fundamenta-

---

chos del Niño de las Naciones Unidas, 1989.

62 <[http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod\\_ninez.pdf](http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod_ninez.pdf)>. Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador. Publicado el 3/1/2003.

les de los demás. Es derecho y deber de los progenitores y demás personas encargadas de su cuidado, orientar al niño, niña o adolescente para el adecuado ejercicio de este derecho, según su desarrollo evolutivo.

Artículo 62. Derecho a la libertad de reunión. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a reunirse pública y pacíficamente para la promoción, defensa y ejercicio de sus derechos y garantías.

Artículo 63. Derecho de libre asociación. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a asociarse libremente con fines lícitos. Este derecho incluye la posibilidad de los adolescentes de constituir asociaciones sin fines de lucro, con arreglo a la ley. El Estado garantizará y fomentará el ejercicio de este derecho; principalmente en materia de asociaciones estudiantiles, culturales, deportivas, laborales y comunitarias. Se prohíbe cualquier restricción al ejercicio de este derecho, que no esté expresamente prevista en la ley.

Artículo 65. Validez de los actos jurídicos. La capacidad jurídica respecto a los actos celebrados por niños, niñas y adolescentes se estará a lo previsto en el Código Civil, a excepción de los siguientes casos:

[...]

2. Las personas que han cumplido quince años, además, tienen capacidad legal para celebrar contratos de trabajo según las normas del presente Código; y,
3. Para celebrar los actos y contratos que estén comprendidos en el objeto de una organización estudiantil, laboral, cultural, artística, ambiental, deportiva o vecinal, de las que sean personeros o legítimos representantes en el ejercicio de su derecho de asociación y cuya cuantía no exceda a dos mil dólares.

## El Salvador<sup>63</sup>

### Título IV. Derecho de participación. Capítulo único

Artículo 92. Derecho de petición. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de presentar y dirigir peticiones por sí mismos en forma respetuosa ante cualquier autoridad legalmente constituida y a obtener respuesta oportuna y congruente. Se reconoce a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio personal y directo de este derecho, sin más límites que los derivados de las facultades legales que corresponden a su madre, a su padre, a sus representantes o responsables. Los peticionantes deberán expresar los elementos necesarios sobre su identidad y lugar para recibir notificaciones.

Artículo 93. Derecho a la libertad de expresión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a expresarse libremente, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, de forma oral, por escrito, en forma artística, simbólica o por cualquier otro medio que elijan, sin más limitantes que las prescritas por la Ley que

63 [http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=190:ley-de-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-lepina&catid=46:area-familia-ninez-y-adolescencia&Itemid=79](http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=190:ley-de-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-lepina&catid=46:area-familia-ninez-y-adolescencia&Itemid=79). Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia de El Salvador (LEPINA). 15 de abril de 2009.

sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Para el ejercicio de este derecho, el Estado garantizará la existencia de instancias y espacios en que las niñas, niños y adolescentes puedan difundir sus ideas y opiniones.

Artículo 94. Derecho a opinar y ser oído. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a opinar y a ser oídos en cuanto al ejercicio de los principios, garantías y facultades establecidos en la presente Ley. Este derecho podrá ser ejercido ante cualquier entidad, pública o privada y estas deberán dejar constancia en sus resoluciones de las consideraciones y valoraciones relacionadas con la opinión expresada por aquellos. La opinión de las niñas, niños y adolescentes será recibida con métodos acordes a su edad y será tomada en cuenta en función de su desarrollo evolutivo. Cuando el ejercicio personal de ese derecho no resulte conveniente al interés superior de la niña, niño o adolescente, este se ejercerá por medio de su madre, padre, representante o responsable, siempre que no sean partes interesadas ni tengan intereses contrapuestos a los de las niñas, niños o adolescentes.

Se garantiza a las niñas, niños y adolescentes el ejercicio personal de este derecho, especialmente en los procedimientos administrativos o procesos judiciales que puedan afectar sus derechos e intereses, sin más límites que los derivados de su interés superior. En los casos de las niñas, niños o adolescentes con una discapacidad para comunicarse, será obligatoria la asistencia por medio de su madre, padre, representante o responsable, o a través de otras personas que, por su profesión o relación especial de confianza, puedan transmitir objetivamente su opinión. Ninguna niña, niño o adolescente podrá ser obligado de cualquier forma a expresar su opinión, especialmente en los procedimientos administrativos y procesos judiciales.

Artículo 95. Derecho de acceso a la información. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y utilizar información a través de los diferentes medios, bajo la debida dirección y orientación de su madre, padre, representante o responsable y de acuerdo a su desarrollo evolutivo, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Es deber de la familia, el Estado y la sociedad asegurar y garantizar que las niñas, niños y adolescentes reciban una información plural, veraz y adecuada a sus necesidades, así como proporcionarles la orientación y educación para el análisis crítico. El Estado debe garantizar el acceso de todas las niñas, niños y adolescentes a servicios públicos de información y documentación, bibliotecas y demás servicios similares que satisfagan sus diferentes necesidades informativas, entre ellas las culturales, científicas, artísticas, recreacionales y deportivas. El servicio de bibliotecas públicas, así como todo servicio de información o documentación público, es gratuito para la niñez y adolescencia.

Artículo 96. Protección frente a información nociva o inadecuada. Para la protección de niñas, niños y adolescentes, se prohíbe:

- a) Difundir o facilitarles el acceso a espectáculos públicos, publicaciones, videos, grabaciones, programas televisivos, radiales y a cualquier otro medio de comunicación que contenga mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo y formación;

- b) Difundir información, programas, publicidad o propaganda inadecuada o nociva para aquellos, en medios televisivos en horarios de franja familiar; y,
- c) Comercializar productos destinados a aquellos con envoltorios o cubiertas que contengan imágenes, textos o mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo.

El Órgano Ejecutivo en el ramo correspondiente, definirá las franjas horarias de los programas televisivos y radiales aptos para las niñas, niños y adolescentes, debiendo informar sobre la naturaleza de los mismos y las edades para los que se recomienda. A los efectos de esta Ley se consideran como inadecuados o nocivos los materiales que contengan apologías de la discriminación, la violencia, la pornografía, el uso de alcohol y drogas, así como también aquellos que exploten el miedo o la falta de madurez de niñas, niños y adolescentes, para inducirles a comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud y seguridad personal. Estas prohibiciones se aplican a los medios y servicios de comunicación, públicos y privados, así como a empresas de publicidad.

Artículo 97. Obligación de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, tales como la televisión, radio y prensa escrita, deben destinar espacios para la difusión de los derechos, garantías y deberes de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, tienen la obligación de difundir los programas y mensajes dirigidos exclusivamente a la niñez y adolescencia, atendiendo sus necesidades informativas, entre ellas las educativas, culturales, científicas, artísticas, recreativas y deportivas.

Artículo 98. Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, los cuales se ejercerán cuando corresponda, conforme a su desarrollo progresivo, sin más limitantes que las prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. La madre, el padre, el o los representantes o responsables tienen el derecho y el deber de orientar a las niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de este derecho de modo que contribuya a su desarrollo integral. En todo caso, las niñas, niños y adolescentes que asistan a centros privados de educación deberán respetar las prácticas y enseñanzas religiosas de los mismos.

Artículo 99. Libertad de reunión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a reunirse pública o privadamente con fines lícitos y pacíficos, dentro de los límites establecidos por las leyes y que sean necesarios para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Estará prohibido permitir a las niñas, niños y adolescentes la entrada a casas de juego de lenocinio, bares u otros similares que afecten su salud o desarrollo espiritual, físico, psicológico, mental, moral o social no importando la denominación o nombre que se les dé.

Artículo 100. Libertad de asociación. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a asociarse voluntaria y libremente para el desarrollo de cualquier actividad lícita, dentro de los límites establecidos por las leyes. Los adolescentes desde los catorce años pueden constituir asociaciones sin fines de lucro, incluso formar par-

te de sus órganos directivos. Para que las personas jurídicas conformadas exclusivamente por adolescentes puedan obligarse patrimonialmente, deben nombrar, de conformidad con sus estatutos, un representante legal con plena capacidad civil que asuma la responsabilidad que pueda derivarse de estos actos. El Estado fomentará el desarrollo de las asociaciones señaladas en el inciso anterior cuando el objeto de las mismas sea la promoción, atención y seguimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.

Artículo 114. Participación en la formulación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA). En la elaboración, aprobación y vigilancia de la PNPNA deberán participar la familia, la sociedad civil y el Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. La participación de la sociedad civil en la formulación de la política deberá incluir, prioritariamente, la consulta a las niñas, niños y adolescentes. Las formas y procesos de participación serán definidas vía reglamentaria.

## Paraguay<sup>64</sup>

Artículo 21. Del sistema educativo. El sistema educativo garantizará al niño y al adolescente, en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Educación:

- a) el derecho a ser respetado por sus educadores;
- b) *el derecho de organización y participación en entidades estudiantiles;*
- c) la promoción y difusión de sus derechos;
- d) el acceso a escuelas públicas gratuitas cercanas a su residencia y
- e) el respeto a su dignidad

Artículo 26. Del derecho de petición. El niño y el adolescente tienen derecho a presentar y dirigir peticiones por sí mismos, ante cualquier entidad o funcionario público, sobre los asuntos de la competencia de estos y a obtener respuesta oportuna.

## Perú<sup>65</sup>

### Capítulo I. Derechos civiles

Artículo 9. A la libertad de Opinión. El niño y el adolescente que estuvieren en condiciones de formarse sus propios juicios tendrán derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y por los medios que elijan, incluida la objeción de conciencia, y a que se tenga en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez.

Artículo 10. A la libertad de expresión. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de expresión en sus distintas manifestaciones. El ejercicio de este derecho estará sujeto a las restricciones determinadas por ley.

---

64 <<http://ww.iin.oea.org/BADA/2/pdf/Nacionales/Paraguay/C%C3%B3digo%20Ni%C3%B1ez%20Adolescencia%20Paraguay.pdf>>. Código de la Niñez y Adolescencia de Paraguay, mayo de 2001.

65 <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27337.pdf>>. Código de los Niños y Adolescentes de Perú, agosto de 2000.

Artículo 11. A la libertad de pensamiento, conciencia y religión. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Se respetará el derecho de sus padres, o de sus responsables, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de este derecho de acuerdo a su edad y madurez.

Artículo 13. A asociarse. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de asociarse con fines lícitos y a reunirse pacíficamente. Solo los adolescentes podrán constituir personas jurídicas de carácter asociativo sin fines de lucro. Los niños podrán adherirse a dichas asociaciones. La capacidad civil especial de los adolescentes que integran estas personas jurídicas solo les permite la realización de actos vinculados estrictamente a los fines de las mismas, siempre que no importen disposición patrimonial. Estas asociaciones son reconocidas por los Gobiernos Locales y pueden inscribirse en los Registros Públicos por el solo mérito de la Resolución Municipal de reconocimiento.

Lamentablemente, en el último dictamen emitido por la Comisión de Justicia del actual Congreso sobre el proyecto de ley 1079/2011-CR hay serios retrocesos que preocupan a las organizaciones de NNA y a las organizaciones de la sociedad civil que los apoyan, porque significarían regresar a viejos modelos de niñez y adolescencia que los colocan como objeto de protección y dependencia. La Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes ha elaborado una propuesta frente a los cambios que los afectan, que se refieren a los artículos 5 «Derecho a la integridad personal y a una vida libre de violencia», 11 «Derecho a la información», 12 «Derecho a la libertad de opinión», 13 «Derecho a la libertad de expresión», 16 «Derecho de reunión y asociación», 27 «Educación e información en materia de salud sexual y reproductiva» y 37 «Ente rector y órganos consultivos». Asimismo hay un reclamo de que se visibilice a las niñas mediante un lenguaje inclusivo y transversal en el Código.

## Uruguay<sup>66</sup>

Artículo 9. (Derechos esenciales). Todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, *participación*, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social.

Artículo 16. (De los deberes de los padres o responsables). Son deberes de los padres o responsables respecto de los niños y adolescentes:

- A) Respetar y tener en cuenta el carácter de sujeto de derecho del niño y del adolescente.
- B) Alimentar, cuidar su salud, su vestimenta y velar por su educación.
- C) *Respetar el derecho a ser oído y considerar su opinión.*
- D) Colaborar para que sus derechos sean efectivamente gozados.
- E) Prestar orientación y dirección para el ejercicio de sus derechos.
- F) Corregir adecuadamente a sus hijos o tutelados.
- G) Solicitar o permitir la intervención de servicios sociales especiales cuando se

---

66 <http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm>. Código de la Niñez y Adolescencia de Uruguay, ley n.º 17823, 7 de septiembre de 2004.

produzca un conflicto que no pueda ser resuelto en el interior de la familia y que pone en grave riesgo la vigencia de los derechos del niño y del adolescente.

- H) Velar por la asistencia regular a los centros de estudio y participar en el proceso educativo.
- I) Todo otro deber inherente a su calidad de tal.

Como se puede ver, los cinco países investigados cuentan con códigos de la niñez o ley de protección integral. Unos son más explícitos y detallados (Ecuador, El Salvador, Perú) y otros más puntuales y precisos (Paraguay y Uruguay), pero todos se enmarcan en la Convención. Como ya se ha dicho, también en estas normas encontramos el marco institucional para el ejercicio del derecho a la participación de los NNA, lo cual ya se viene dando en algunos países con los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes.

#### *D. Consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes*

En el marco del XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, celebrado en Perú en septiembre del 2009, se realizó el Primer Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes, en el que participaron 61 niños de 22 estados miembros de la OEA, que indicó, entre otras recomendaciones a los estados, cómo deben conformarse los consejos consultivos:

Se debe conformar Consejos Consultivos a nivel local, regional, nacional e Interamericano para que incorpore las palabras, opiniones, necesidades y propuestas de niños, niñas y adolescentes incluyendo a quienes tienen habilidades y necesidades especiales, en la construcción e implementación de políticas públicas a ser ejecutadas por las máximas autoridades.<sup>67</sup>

Se toma como base una experiencia exitosa y conocida en la región, la de Ecuador, que existe desde el año 2007 y que define al Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador (CCNNAE) como:

El Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes (CCNNAE) es el espacio legal de participación, consulta e incidencia pública propio de niñas, niños y adolescentes sobre temas de su interés. Está reconocido por el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia en su artículo 198 que señala: «Tanto el Consejo nacional como los Consejos Cantonales, promoverán la conformación de Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes en sus respectivos niveles nacionales y seccionales».

El CCNNAE se renueva democráticamente mediante elección nacional cada 2 años garantizando la participación de todas las provincias y promoviendo la inclusión de todas y todos las niñas, los niños y adolescentes, mediante el respeto a los principios orientadores de territorialidad, discapacidad, movilidad humana, pueblos y nacionalidades, y de protección especial.

---

67 Recomendaciones Finales del Primer Foro Panamericano de Niños, Niñas y Adolescentes. Lima, 25 de septiembre de 2009.

El CCNNAE tiene la responsabilidad de:

- Exigir a las autoridades que se respeten los derechos y opiniones de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución y en el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Proponer temas para debate desde la coyuntura política y social del país a nivel local y nacional. Y promover la construcción de políticas públicas desde niñas, niños y adolescentes.
- Incidir en la toma de decisiones de las instituciones públicas y privadas, en los temas de niñez y adolescencia.
- Evaluar la aplicación de la política pública a nivel local y nacional de protección integral a la niñez y adolescencia.
- Vigilar el cumplimiento de los derechos y políticas aplicadas por las instituciones u organismos que trabajen en temas relacionados a la niñez y adolescencia.
- Denunciar las acciones que afecten el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.<sup>68</sup>

Sara Oviedo<sup>69</sup> nos narra cómo se organizó el CCNNAE:

En Ecuador se había dado un movimiento muy importante de participación antes de que se establezca el Consejo de la Niñez, mi gestión al frente del Consejo de la Niñez dio continuidad al proceso que se había iniciado muchos años antes. Continuidad que representaba en ese momento la creación del CCNNAE. El Foro de la Niñez era la expresión de ese movimiento que había nucleado al sector de la sociedad civil que había impulsado durante varios años los derechos de los NNA y también su participación; se capitalizó para la organización del CCNNAE, se le encargó al Foro que lo hicieran ellos, es muy importante que nosotros no lo hicimos y durante todo el tiempo el Foro estuvo a cargo de su organización.

Participaron para la elección del primer CCNNAE 71 cantones, para el segundo 140 cantones y para el tercer 221 cantones; ha sido un proceso que ha ido sumando y denota la importancia que le han dado los niños a esta participación. Es un proceso democrático de elección de sus representantes desde las asambleas parroquiales que nombran a sus delegados para que los representen ante la asamblea cantonal y de la cantonal a la provincial y en esta se eligen a los que van a la asamblea nacional, todo esto les lleva meses. En este proceso en el que se van reuniendo van tratando diferentes temas, por ejemplo en este año han tratado el tema de la inimputabilidad y antes los temas de los derechos de los NNA o la protección de la niñez, se convierte en un proceso de formación y sensibilización. A ellos lo que les encanta son esos momentos de ejercicio de su participación en el cual reflexionan y sacan sus conclusiones, que a la larga es generar los espacios para que ejerciten su derecho a la participación de manera autónoma sin imposición nuestra y es por eso que se ha mantenido.

---

68 «Participo porque quiero», Informe del Tercer Proceso de Elecciones del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2014. Ecuador, 2012.

69 Secretaria ejecutiva del Consejo de la Niñez del 2004 al 2012. En entrevista para este estudio en octubre de 2012.

En la actualidad, también Perú y Uruguay han organizado e instituido consejos consultivos de NNA.

En Perú<sup>70</sup> se constituyó en septiembre del 2009 el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CONNA), mediante resolución ministerial n.º 355-2009-MI-MDES, como una instancia consultiva de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes (DINNA) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). En el proceso de organización se eligió un Consejo Consultivo Transitorio de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual colaboró con la DINNA en la elaboración del reglamento y elección del CONNA.

### *Funciones del CONNA*

- Elaborar y presentar propuestas de políticas en materia de niñez y adolescencia ante la DINNA.
- Emitir opiniones sobre todas las consultas que le realicen en materia de políticas sobre niñez y adolescencia.
- Vigilar y exigir el cumplimiento de derechos y políticas aplicadas por las instituciones u organismos que trabajen en temas de niñez y adolescencia.
- Vigilar toda propuesta de política pública que los afecte y, de considerarlo pertinente, expresar su opinión mediante una declaración ante la DINNA, quien la trasladará a la instancia competente.
- Promover los derechos de los NNA en coordinación con la DINNA y los gobiernos regionales.

### *Estructura del CONNA:*

- El CONNA está conformado por la Asamblea General y el Equipo Coordinador.
- La Asamblea General está constituida por los representantes elegidos de cada región y Lima Metropolitana, los cuales sesionarán como mínimo dos veces al año en la ciudad de Lima y en otros lugares.
- El Equipo Coordinador será elegido por la Asamblea General y estará integrado por:
  - coordinador/a general
  - subcoordinador /a
  - coordinador/a de actas y organización

A raíz de esta experiencia se vienen multiplicando los Consejos Consultivos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA) en el Perú.

En el 2011, cuando inicia su gestión como Alcaldesa de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) Susana Villarán, exrelatora de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y exmiembro del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, convocó a las organizaciones de NNA para organizar el CCONNA de la MML (CCONNA LM), el cual se crea a partir de la Ordenanza Municipal 1499 del 10 de febrero del 2011. Posteriormente, en un encuentro de marzo de 2012 se elige a los representantes de Lima y se compone una asamblea

---

70 <[http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=160&Itemid=302](http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=160&Itemid=302)>. Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Perú, CCONNA.

de 45 delegados que representan a las cuatro Limas: Norte, Sur, Este y Cercado y se elige un equipo coordinador. El CCONNA LM tiene carácter consultivo sobre las políticas municipales dirigidas a la niñez y adolescencia, es adjunto a la Alcaldía y acompaña a la Gerencia de Desarrollo Social para que se tomen en cuenta las opiniones y la visión de los NNA en las políticas que le corresponde dar a cada gerencia.<sup>71</sup>

Experiencias como esta de la MML están replicando los gobiernos regionales de Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, Piura, y también se están sumando las municipalidades provinciales y distritales de varias regiones en el Perú.

En Uruguay,<sup>72</sup> el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) constituyó en la ciudad de Montevideo el Consejo Asesor Consultivo del Directorio del INAU integrado por adolescentes, como una expresión de la voluntad política de las autoridades responsables de la niñez y adolescencia de contar con la opinión y perspectiva de los NNA respecto de los temas de mayor interés en materia de infancia y adolescencia.

En Paraguay, durante el gobierno del presidente Fernando Lugo —lamentablemente interrumpido por el golpe de Estado del Parlamento Nacional en junio de 2012—, se realizó una de las gestiones más interesantes de promoción de la participación de los NNA, tomando como base la Convención y asumiendo el compromiso que como Estado garante de los derechos de la infancia y adolescencia le corresponde. Liz Torres, ex ministra de la Niñez, compartió su experiencia de gobierno:

Durante mi gestión activamos los mecanismos legales e institucionales de participación que existen a partir del Código de la Niñez, a nivel departamental y municipal, con igualdad de condiciones y los mismos derechos de participación que los adultos representantes del gobernador, secretarios de salud y educación para ser miembros de los Consejos Municipales. Adicionalmente, se tomó la decisión de incorporar la participación de los NNA a nivel nacional, que como tal no está establecido por ley, pero por reglamento interno ellos ahora forman parte del Consejo Nacional pero sin decisión (voto), para evitar, eventualmente, su instrumentalización.

En el 2008 encontramos que muy pocas municipalidades locales y departamentales contaban con consejos y había poca participación de los NNA, por ello se creó la Dirección de Participación Protagónica de los NNA con dos líneas; por un lado, promover la participación de la sociedad civil que venía apoyando procesos de organizaciones de base, pero también destacar los procesos organizativos de los pocos Consejos Municipales que lo estaban haciendo. Otra función fue trabajar directamente con los NNA fortaleciendo las experiencias de promoción de participación en los consejos municipales con un equipo de gente interesante: jóvenes que habían tenido experiencias de participación en organizaciones de niños/as trabajadores o que venían de la Plataforma de organizaciones de NNA; desde allí pudimos llegar mucho mejor a la sociedad civil.<sup>73</sup>

71 Entrevista para este estudio a Rosa Campos, responsable de la DEMUNA de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Febrero de 2013.

72 <<http://www.iin.oea.org/IIN2011/eventos-pasados-2009-creacion.shtmb>>. Consejo Consultivo de Niños y Niñas del INAU, Uruguay.

73 En entrevista para este estudio. Lima, noviembre de 2012.

Con relación a esta experiencia de gobierno en Paraguay, también se han expresado representantes de organizaciones de la sociedad civil<sup>74</sup> que llevan varios años trabajando por los derechos de la niñez, incluso desde antes de la Convención. Se reconoce la voluntad política de las autoridades del Ejecutivo, encabezadas por el presidente Lugo, de realizar acciones y cambios importantes en las políticas destinadas a la infancia.

Apenas asumió el cargo el presidente Lugo firmó una carta-compromiso para trabajar por y con la niñez paraguaya. Como un gesto de ello, la designación de la ministra de la Niñez con una amplia trayectoria de trabajo por los derechos de los NNA desde la sociedad civil se hace en base a una propuesta del colectivo de organizaciones de adultos y de NNA de la sociedad civil que fue aceptada por el gobierno. Al año siguiente, se dio inicio a los actos de rendición de cuentas que se realizaron durante tres años consecutivos, cada vez con mayor convocatoria desde el gobierno porque se fueron sumando actores claves del Ejecutivo con responsabilidad en los temas de infancia.

El primer año estuvieron presentes el presidente y la secretaria de la Niñez; el segundo año todo el Gabinete Social, el tercer año el presidente y todo su gabinete. Por parte de las organizaciones de NNA también se dio un mayor desarrollo cuantitativo y cualitativo en la participación; en un primer momento estuvieron representantes de las redes nacionales de organizaciones de NNA, Plataforma y CONNATS; después se agregaron representantes del sector rural y en el tercer año más sectores de infancia: pueblos originarios, afrodescendientes, niños privados de libertad, NNA con discapacidad. Se dio una mayor calificación de la participación; cada año los niños iban exigiendo una mejor rendición de cuentas, el primer año fue muy genérico, después más específico. La metodología fue variando, se conformó una mesa previa donde las organizaciones de NNA participaron en el diseño y ejecución de los temas, selección de los ponentes, diseño y elaboración de los materiales, conducción de las reuniones, evaluaciones, lo cual configuró un proceso de participación que ha sido denominado protagónico por parte de los NNA.

Justamente en la última rendición de cuentas del Estado (2011) fue presentado un caso que había sido llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el que se vio el compromiso del Estado frente a sus compromisos internacionales, mejorando su rol como garante. Asimismo, los NNA analizaron los avances que se habían dado y plantearon que en las siguientes rendiciones de cuentas tenían que presentarse todos los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En los últimos meses hemos recibido información acerca de que tras el golpe de Estado los avances de los cuales damos cuenta a partir de la revisión bibliográfica y las entrevistas a actores claves se han debilitado en algunos casos y en otros se han interrumpido. Sin embargo, la normatividad existente y las experiencias desarrolladas tienen el saludable efecto político de generar y visibilizar en la sociedad paraguaya una contradicción entre la norma y la realidad, elemento que desafía a los movimientos sociales ligados a la infancia —y ya lo están haciendo— a demandar los cambios necesarios para garantizar su cumplimiento.

---

74 Focus group realizado para este estudio con integrantes de la CDIA. Diciembre de 2012.

En el caso de El Salvador,<sup>75</sup> los espacios para la participación de los NNA promovidos por las instituciones públicas se están creando a partir de la aprobación de la LEPINA y la conformación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes (SNPINNA); los más conocidos son los consejos de participación en los centros escolares impulsados por el Ministerio de Educación y los foros que organiza la Procuraduría de Derechos Humanos para el pronunciamiento de los NNA ante diferentes problemas que los afectan.

En un balance del marco normativo institucional de la participación de los NNA en los cinco países en los que se ha realizado la investigación encontramos muchas similitudes, sobre todo en las normas específicas sobre infancia y adolescencia, debido a que se basan en la Convención. Pese a que son muy importantes los avances que se vienen dando en esta materia respecto a la participación ciudadana en general y de los NNA en particular en América Latina, las reformas legislativas por sí solas no son capaces de provocar cambios sociales que requieren profundas transformaciones en diversos ámbitos de la sociedad.

Esto puede tener distintas causas, por ejemplo, que las nuevas leyes a menudo generan una dinámica de dificultades y resistencias que puede atenuar o anular los efectos buscados. Un aspecto importante para el cumplimiento de las leyes son las adecuaciones y reformas institucionales que tienen que operarse en las estructuras de gobierno en los diferentes niveles de la sociedad como está ocurriendo en Ecuador y Perú con los consejos consultivos de NNA. Creemos que en Paraguay el hecho de no haber logrado la institucionalización de los espacios de rendición de cuentas ha afectado su continuidad tras el cambio político que se ha operado. En el caso de El Salvador los cambios se están iniciando y se pueden ver en esta etapa a nivel de la escuela y la comunidad, principalmente.

Estos cambios estructurales en el aparato del Estado dependen de las personas que están a cargo de las instituciones que lo conforman, que en su manejo e implementación desarrollan una determinada *cultura organizacional* que conlleva un conjunto de percepciones, sentimientos, actitudes, hábitos, creencias, valores, tradiciones y formas de interacción dentro y entre los grupos existentes en todas las organizaciones. Para hacer realidad la vigencia de los derechos de los NNA hay que promover y orientar el comportamiento de autoridades, funcionarios, operadores y todas las personas relacionadas con los servicios y programas orientados a la niñez y adolescencia y al respeto de sus derechos.

Ha sido un hallazgo de esta investigación el hecho de que los cambios que se están realizando en los sistemas del Estado de protección y promoción de la infancia tienen que ver con la presencia de personas que han venido trabajando en la sociedad civil por los derechos de los NNA, que al ser convocadas para la función pública han trasladado a esos ámbitos la cultura organizacional de respeto a los derechos de la niñez. Por ejemplo, la Secretaría de la Niñez de Paraguay durante la gestión del presidente Lugo, que contó con la presencia de personas provenientes de la sociedad civil con amplia experiencia en el trabajo con los NNA bajo la responsabilidad de la ministra Liz Torres. Otro caso significativo es el de Ecuador, que contó desde sus inicios con la presencia de militantes por los derechos de la infancia como Sara Oviedo y Manuel Martínez, quienes fueron convocados a organismos del Estado, el Consejo de la Niñez y el INNFA, en reconocimiento de su trabajo y experiencia con este grupo poblacional. Lo mismo

---

75 Entrevistas a adultos y adolescentes realizadas para este estudio. Febrero de 2013.

viene ocurriendo en la Municipalidad Metropolitana de Lima con la gestión de Susana Villarán y en la Procuraduría de la Niñez de El Salvador a cargo de Georgina de Villalta, con amplia trayectoria y experiencia en la RIA.

Finalmente, no obstante los avances que se vienen produciendo, en todos los casos analizados hay dificultades financieras, los presupuestos asignados para la participación de los NNA son muy insuficientes todavía e impiden la aplicación y el ejercicio de los derechos de los NNA para asegurar su plena inclusión social. Se necesita de una mayor incidencia de la sociedad toda para que los estados asuman plenamente este compromiso.

## **Crear las condiciones para participar, una labor iniciada por la sociedad civil**

Las condiciones para el ejercicio del derecho a participar de los NNA se están desarrollando poco a poco, forman parte de ese conjunto de aspectos de la realidad vinculados a los espacios, prácticas, costumbres, imaginarios que configuran los contextos socioeconómicos y culturales que son la cotidianidad de las personas. Sin embargo, no pueden estar ajenas o alejadas de otros procesos públicos y privados de los participantes como, por ejemplo, las estructuras de poder, las normas, las relaciones y los roles de los adultos en relación con la infancia; tampoco pueden estar aislados de sus propios preconceptos y los aspectos analizados en los puntos anteriores.

Los movimientos sociales a favor de la infancia se remontan a mucho antes de la Convención. En el contexto de la primera guerra mundial, Eglantyne Jebb, fundadora de Save the Children, y otras mujeres europeas iniciaron la lucha por los derechos de los NNA que lograron proclamar la primera Declaración de los Derechos del Niño, conocida como la Declaración de Ginebra y aprobada por la Sociedad de Naciones en 1924. Es el antecedente histórico inmediato de la actual Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por las Naciones Unidas en 1989.

En América Latina, continente caracterizado por la desigualdad social y por la pobreza de grandes sectores de la población, a partir de los años 50, 60 se dio un fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil quienes, ante la inacción o autoritarismo de los estados, asumieron los esfuerzos por combatir la pobreza y su impacto negativo sobre los niños con un enfoque distinto del de beneficiario pasivo, que dio paso al de ciudadano titular de derechos. En ese sentido, es importante destacar que la Convención significó un instrumento valioso para hacer frente a la situación de la niñez en esta región; sin embargo, como muchos autores han señalado, esta por su carácter global puede ser vista y sentida ajena a realidades sociales y culturales concretas que se mantienen vigentes por normas, símbolos y prácticas casi ancestrales. Por ello, como señala Francisco Pilotti:

resulta indispensable que la población afectada perciba la alternativa como consistente con criterios de legitimidad propios de la cultura nacional, así como relevante para sus necesidades y expectativas. De lo señalado, se desprende que los agentes más idóneos para promover los cambios de actitudes, creencias y prácticas son aquellos que cuentan con la necesaria credibilidad al interior de la comunidad, condición que los habilita para articular los cambios propuestos a través de discursos coherentes e internamente válidos. Esta visión, desde «abajo hacia arriba», destaca el papel de los movimientos sociales en el proceso de elaboración local del

discurso de los derechos humanos, entendiendo a estos movimientos como acciones colectivas con alta participación de base, que utilizan canales no institucionalizados y que, al mismo tiempo que van elaborando sus demandas, van encontrando formas de acción para expresarlas y se van constituyendo en sujetos colectivos, es decir, reconociéndose como grupo o categoría social.<sup>76</sup>

En América Latina, estos movimientos se han alimentado principalmente de tres vertientes de organizaciones que iniciaron su trabajo social y político ligadas a los partidos de izquierda, la teología de la liberación y la educación popular en los años 70 y a lo largo de los 80. Fue un trabajo caracterizado por la comunión ideológica, la convivencia cotidiana y el reconocimiento del saber del pueblo; sus militantes dejaron sus familias, estudios y trabajos y se fueron a vivir en los barrios recién surgidos en las grandes ciudades, en las comunidades campesinas, en los campamentos mineros para compartir con esos hombres, mujeres, NNA, jóvenes y adultos mayores. De allí salieron las primeras luchas por los derechos humanos de estos sectores:

Yo fui adolescente organizada y hasta ahora sigo organizada. Trabajé en los derechos humanos, en esos momentos hablábamos de una posición de izquierda, desde la teología de la liberación, al lado de los más pobres y necesitados.<sup>77</sup>

De este contexto surge la que es probablemente la primera organización de NNA en el Perú y América Latina. Como señala Alejandro Cussiánovich:

en octubre de 1976 se inicia la organización de niños, niñas y adolescentes trabajadores que asumiría el nombre de MANTHOC casi dos años más tarde. Niños de todas las latitudes del país participan de este clima y de las acciones que las organizaciones populares emprendieron. Podemos afirmar que se dio una visibilización de estos niños en marchas de mineros, en huelgas de hambre, en comités de familiares de despedidos, en ollas comunes.<sup>78</sup>

Este movimiento conjunto por y con los NNA que se va gestando contribuye en nuestra región, a partir de su realidad social y cultural, a las acciones que se desarrollaron para impulsar la elaboración de la Convención y su posterior difusión. El movimiento inicial estuvo conformado por organizaciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores (NAT) en Perú, Paraguay, Bolivia, Nicaragua; los NNA en situación de calle articulados en el Movimiento Nacional de Meninos e Meninas da Rua en Brasil, el Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo en Argentina. En los años posteriores se han seguido sumando más grupos, organizaciones, redes sociales y movimientos de la sociedad civil en los distintos países de América Latina. Una expresión del avance y el crecimiento en la actualidad es la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDLAMYC), integrada por 30 redes nacionales de ONG de 24 países de América Latina y el Caribe, con una cobertura aproximada de 2500 ONG que tienen como elemento común pertenecer a alguno de los

76 Francisco Pilotti: *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, Santiago de Chile: CEPAL, 2001, p. 68.

77 Sara Oviedo. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

78 A. Cussiánovich: «Notas para un ensayo sobre los aportes del MANTHOC en treinta años de vida al pensamiento social sobre infancia», en *Revista Internacional NAT* n.º 16, Lima, 2008.

países de América Latina y el Caribe y que se han sumado a participar activamente en la defensa de los derechos de los NNA en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>79</sup>

En este contexto se destaca el rol de las ONG tanto nacionales como internacionales que, como señala Pilotti:

asumen un papel central en la inclusión de un conjunto de derechos de protección especial diseñados para proteger a los niños de posibles abusos que pudieren cometer los adultos y las instituciones del Estado. Incorporan, además, la participación de la sociedad civil en los mecanismos de implementación contemplados en la Convención. Igualmente importante durante esos años fue su intervención que impidió que el proceso se tornara en un repetitivo ejercicio anual enmarcado en las rígidas formalidades del protocolo diplomático, imprimiéndole en cambio una dinámica creativa e innovadora, respaldada por una exitosa movilización mundial cuya influencia resultó clave para estimular una participación más decidida por parte de los propios Estados. Por último, los movimientos en favor de los derechos del niño no son ajenos a los proyectos ético-políticos más amplios que buscan más justicia, igualdad, democracia, responsabilidad y solidaridad en la sociedad. Ello plantea la necesidad de analizar las formas como los derechos del niño se incorporan en el discurso de los partidos y movimientos políticos nacionales y, más profundamente, cómo se insertan e interpretan en el marco de diversas doctrinas y pensamientos tales como el liberal y socialdemócrata, entre otros.<sup>80</sup>

Como podemos ver, las organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol y han ocupado un nicho de acción en los procesos y concepciones para la implementación de los derechos de los NNA desde antes de la Convención. Posteriormente y especialmente en los últimos 15 años, han jugado un papel determinante para ir creando las condiciones objetivas y subjetivas que lleven a poner en práctica el derecho a la participación de los NNA, que debe ser vista de manera dinámica y acorde con los cambios socioeconómicos, políticos y culturales que se están dando en la sociedad actual.

Finalmente, no menos importante es el surgimiento y desarrollo de las organizaciones de NNA, particularmente de aquellas que son lideradas y dirigidas por los propios NNA y que han realizado experiencias con el apoyo de ONG nacionales e internacionales, organismos internacionales de derechos del niño e instituciones públicas. Con sus organizaciones, los NNA han alcanzado espacios públicos y políticos de toma de decisiones mediante acciones de incidencia que es necesario visibilizar porque dan a conocer la responsabilidad con que han asumido su participación en la sociedad como sujetos de derechos y también para sensibilizar a otros NNA y adultos a fin de que los apoyen en esta lucha que tiene el propósito de aportar a una vida con dignidad para todos los seres humanos. Corresponden a este tipo de organizaciones la Red Regional de Niños, Niñas y Adolescentes de América Latina (REDNNYAS) y las redes nacionales que la integran: RENAES de El Salvador, REDNNA de Perú, Plataforma de Organizaciones de Niños, Niñas y Adolescentes de Paraguay, por mencionar a las que pertenecen a los países que participan en esta investigación.<sup>81</sup> En el marco del proyecto

79 <<http://www.redlamyc.info/presentacion/que-es-la-redlamyc.html>>, pp. 56, 76 y 77.

80 Francisco Pilotti, o. cit., p. 56.

81 Sobre las organizaciones de NNA se han desarrollado en el proyecto Protagonistas actividades y

Protagonistas se han desarrollado actividades de fortalecimiento organizacional de las redes de organizaciones de NNA, que han sido sistematizadas y publicadas en guías amigables para NNA y adultos.

Los procesos, concepciones e imaginarios que han generado los estados y las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los NNA, para promover, desarrollar y fortalecer la participación de los NNA en los países seleccionados para esta investigación (Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay) nos dan una pauta de cómo se han realizado y cuáles son las lecciones aprendidas para una participación exitosa:

### *La participación es parte de la vida*

Para la mayoría de los NNA organizados, participar es tener un espacio para estar juntos, no de control ni de poder, usando su tiempo en beneficio para la mayoría y, como consecuencia, adquieren una formación importantísima a nivel político que les queda en lo personal. La mayoría entran a las universidades con un valor agregado que el resto no tiene, porque asumen responsabilidades que los forman, toman decisiones, ejercen liderazgo, dejan su tiempo libre para dedicarlo a los demás. La participación es parte de la vida, todo lo que viven como adolescentes, porque no se los aísla sino que se los orienta para compartir. Canalizan sus intereses, aprenden a defender sus intereses, muchos identifican sus futuras profesiones, se forman, aprenden de las otras personas, es un espacio muy formativo.<sup>82</sup>

Los NNA de El Salvador también entienden su participación como parte de su vida diaria y en el contexto que les ha tocado vivir:

lo que nosotros queríamos era que los jóvenes de los Centros Escolares nos entrevistáramos con el torneo estudiantil, el Día de la Juventud, que fue lo más exitoso y lo que pegó, porque participaron más de mil NNA, y el Día de la Niña, que se celebró y asistieron varios centros escolares. Tratar de entretener a los jóvenes para que no se enfocaran en las maras y por eso nos involucramos en muchas cosas positivas y así pasamos ocupados, no pensamos en cosas malas y así prevenimos la violencia mediante la participación en actividades sanas. Sí probamos nuestro objetivo, no solo era por cumplir el objetivo, era prevenir la violencia y en nuestro centro se ha comprobado.<sup>83</sup>

Sí, he tenido muchas experiencias como la movilización de la campaña nacional Tú y Yo por un Alto a la Violencia, un festival de NNA, visita a Perú para aportar información de cómo se vive la violencia en la primera infancia, reunión con los candidatos a alcaldes para que nos instalen la Unidad de Niñez y Juventud del municipio de Coatepeque, los videochats en los que participamos los miembros del grupo referencial de la RENAES, experiencias a las que nos han invitado organiza-

---

publicaciones acerca del fortalecimiento de las organizaciones de NNA: *Mirando nuestros pasos. Guía metodológica para la elaboración de diagnóstico de redes de organizaciones de niños, niñas y adolescentes*. Versiones para NNA y para adultos.

82 Entrevista a Sara Oviedo para este estudio. Quito, octubre de 2012.

83 Focus group de NNA de El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

ciones hermanas como los jóvenes emprendedores sociales de El Salvador en su premiación a emprendedores del año 2013.<sup>84</sup>

El testimonio de una joven de Paraguay nos permite ver los inicios y el desarrollo de los NNA que se integran a las organizaciones de NNA promovidas por las ONG que trabajan por los derechos de la infancia a partir del nivel local para llegar a lo nacional realizando acciones de incidencia con un mayor impacto y en beneficio de todos los NNA mediante políticas públicas del país y organismos internacionales.

Desde los 12 años he participado en proyectos promovidos por organizaciones no gubernamentales. Primeramente en una ONG llamada Global Infancia donde se me abrió las puertas para iniciar una nueva experiencia de vida que es la participación protagónica. La primera experiencia que gané en dicha organización fue interesante ya que empecé a participar en las reuniones que se hacían en la municipalidad, desde ahí fui creciendo en conocimientos sobre temas de niñez. Desde lo básico ya que yo no conocía en ese entonces ni mi municipalidad, mucho menos que existía un Código de la Niñez y que tenía muchos derechos que no conocía. Desde ese momento empecé a tener la oportunidad de expresar lo que sentía y me parecía para mejorar la situación de NNA en mi comunidad. Puedo admitir que fue una etapa en que ocurren cambios sorprendentes, al principio fue difícil ya que tenía miedo de expresarme, pero todo fue luego más sencillo ya que estaba con mis pares. Conocer más mi propia ciudad a partir de un diagnóstico también me ayudó a tener una identidad como ciudadana, conocer las necesidades que existen me daba un toque de responsabilidad ya que desde ese momento quise incidir en el Estado con los demás compañeros para que se creen políticas públicas en nuestro país.<sup>85</sup>

Un elemento muy importante para la participación de los NNA y sin embargo todavía poco desarrollado es la familia.

La participación de los NNA se tiene que dar desde el hogar, si existen las familias democráticas, donde todos tomamos parte en las decisiones, desde los que tienen 80 años hasta los de 4 años, y las decisiones son tomadas por mayoría, y en mi comunidad existen muchas familias así, les enseñamos a los niños a ser parte de algo. Por ejemplo, le dice un niño a su madre: «este es el momento que yo voy hacer mis deberes, hoy le toca jalar agua a usted». Esto se va a dar pero con formación, hoy los NNA deciden qué es lo que se pondrán, su forma de vestir y no será yo la que decidirá qué se pondrán. Sí se practica en algunos lugares la participación en la familia, pero en los lugares donde ya hubo formación, antes existía imposición; en ese tiempo cuando mi madre decía «nos vamos» teníamos que irnos, los niños han aprendido y ellos piden participar y si los padres no sabemos tendremos un complot interno. No hay un límite de edad para darles participación a los NNA. Lo más importante es saber a qué edad se puede educar a los hijos y la respuesta es: veinte años antes que nazcan; si mi educación fue de maltrato no les daré eso a mis hijos. Si hubiera esos sistemas en nuestro país seríamos un ejemplo.<sup>86</sup>

---

84 Entrevista a niña de El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

85 Entrevista a Lidia Benítez para este estudio. Enero de 2013.

86 Focus group de adultos de El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

## *Sujetos de derechos*

Los NNA como sujetos de derechos es un concepto fundamental de la Convención. En ese sentido

se van superando algunos mitos en el tema de participación, porque los NNA han demostrado que tienen clara la situación del país, lo que necesitan, lo que quieren. Se está cambiando, es un proceso el demostrar que tratarlos como sujetos de derechos trae como respuesta que ellos/as pueden asumir responsabilidades en los diferentes momentos: la comisión electoral para el nuevo Consejo Consultivo fue manejada e integrada por ellos mismos, organizaron solos por ejemplo sus asambleas, ellos estaban al frente, los adultos eran el apoyo. No se puede decir que todo fue excelente pero así es, tampoco los adultos lo hacen perfecto. Otra cosa importante es que como ellos construyeron la agenda, el tema principal fue la violencia en el hogar y en las instituciones educativas, si hubiera sido influenciado por los adultos tal vez esto no hubiera salido.<sup>87</sup>

Mi experiencia me sirvió para reconocermelo como parte de una sociedad, me sirvió para aprender sobre mis derechos y darme cuenta de que aquí en mi país no se cumplen, y me impulsó a trabajar para que los niños sean reconocidos como sujetos de derechos y como actores sociales. También me orientó al momento de elegir mi carrera, estoy estudiando sociología, tengo interés en lo social a partir de mi experiencia.<sup>88</sup>

Es fundamental la participación de los NNA desde la primera infancia diría yo, porque he notado falencias desde el Estado y las ONG ya que trabajan la mayor parte desde los 10 años para arriba, yo creo que debe ser antes. Hasta se debe estimular a los padres, esa es la cuerda floja de la participación, porque de qué vale que sus hijos conozcan sus derechos y quieran participar pero no tengan la oportunidad, en todas las áreas de sus vidas es importante que opinen y participen y con más razón que se los escuche, ya que si desde niños son reconocidos como sujetos de derechos, cuando sean adultos no tendrán dificultades para poder hablar y exigir lo que por derecho les corresponde, siempre en un marco de respeto.<sup>89</sup>

En el caso de los/as NNA del proyecto Protagonistas puedo opinar que son chicos que se han superado en su participación, incluso uno de ellos que es el presidente de la organización, Gary Rodríguez, asiste dos veces al mes a las reuniones del Comité de Prevención y Convivencia Social del Municipio y al igual me han enseñado mucho porque ahora ya manejo dentro de mis documentos la igualdad de género, cosa que ellos/as me enseñaron con su participación.<sup>90</sup>

La participación de los NNA es positiva porque ya no se los trata como objetos, sino que se los toma en cuenta, deben participar desde que se dan a entender y expresan

---

87 Entrevista a Jessica Utreras para este estudio. Quito, octubre de 2012.

88 Entrevista a Darío Terán para este estudio. Quito, octubre de 2012.

89 Entrevista a Lidia Benítez para este estudio. Enero de 2013.

90 Entrevista a adulto de El Salvador. Febrero de 2013.

su opinión. Es muy importante que opinen porque se los hace felices y además se puede indagar en lo que piensan y sienten.<sup>91</sup>

### *Monitoreo y acompañamiento de la sociedad civil a los estados*

A partir de su propia experiencia, representantes de la sociedad civil de Paraguay señalan que su acompañamiento fue importante para fortalecer la Secretaría de la Niñez a fin de hacer un trabajo participativo real en el marco de los derechos del niño.

Hay tres ámbitos en los que se ha contribuido: 1) en el conocer, comprender, para ir dándole contenido a lo que entendemos por participación de los NNA; 2) en el hacer, que se expresó en los Aty (reuniones preparatorias) y el Aty Guasú (reunión grande para la rendición de cuentas), es decir prácticas más cercanas a la sociedad civil y que se enriquecen desde el rol y cobertura del Estado, y 3) la demanda de estos espacios a nivel nacional y regional son consecuencia de una presencia permanente y demanda de exigibilidad por parte de la sociedad civil en todo lo que afecta a los NNA. Esos tres aspectos son interdependientes, se van nutriendo y van enriqueciendo, traduciéndose en logros y nuevos desafíos.<sup>92</sup>

Asimismo, es importante tomar en cuenta las recomendaciones de la ministra de la Niñez de Paraguay, Liz Torres, cuando se refiere a su experiencia:

no dejar en pocas manos privilegiadas el aparato del Estado, no ver el Estado como enemigo. Es urgente mantener estas relaciones con la sociedad civil que contribuyen a la transformación de prácticas humanizadoras de los trabajadores públicos. Las estructuras burocráticas de nuestros estados están llenas de un enorme potencial, necesitan ser sensibilizadas, capacitadas desde propuestas transformadoras para reconvertirlas en aliados y amigos/as de los NNA.<sup>93</sup>

También es importante reconocer la complementariedad de roles de acuerdo a los momentos y situaciones que viven las sociedades, como podemos aprender de la experiencia de Ecuador:

Hay etapas en que las organizaciones de la sociedad civil se debilitan y el Estado tiene una mayor presencia y asume su responsabilidad como lo está haciendo a través del Consejo de la Niñez y Adolescencia. Esto es válido, el Foro de la Niñez lo hacía porque el Estado no tenía voluntad política para cumplirlo. Esto debería haberse hecho siempre. Ahora hay una relación más pareja, cada sector cumpliendo su rol, la sociedad civil asume la vigilancia; sin sociedad civil no hay avances. Cuando hablamos de que el Estado cumple con los derechos de los NNA y su vigencia y lo está haciendo a través del Consejo de la Niñez y Adolescencia, ahí estamos también Estado y sociedad civil, porque este es un espacio de encuentro y trabajo conjunto.<sup>94</sup>

---

91 Focus group de adultos de El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

92 Focus group con representantes de ONG de Paraguay para este estudio. Diciembre de 2012.

93 Entrevista a Liz Torres para este estudio. Lima, noviembre de 2012.

94 Entrevista a Lucy Vallejo para este estudio. Quito, octubre de 2012.

La Convención insta a la cooperación internacional de los estados y la sociedad civil a fin de hacer efectivos los derechos de los NNA.

En el Movimiento Mundial por la Infancia una de las prioridades es asegurar la participación de los NNA en todas las instancias. Así se ha hecho en todo el proceso de seguimiento al estudio sobre violencia de Naciones Unidas en acciones conjuntas de estados y sociedad civil, desde los mapeos, líneas de base, consultas nacionales, encuentros subregionales donde se armaron la hoja de ruta y las declaraciones; y en la Asamblea General de Naciones Unidas, adonde fue un adolescente de cada subregión. Es un modelo en lo que significa abordar una problemática de interés del mundo internacional, de los estados, de las ONG y de los propios NNA; durante la 5ª Consulta Internacional sobre Primera Infancia y Violencia, realizada en Lima en agosto 2012, se los consideró como expertos porque pueden reflexionar y opinar desde su experiencia.

Como sociedad civil tenemos que apoyar y fortalecer los espacios de participación creados por los estados, como los consejos consultivos de NNA. Aquí hay un punto de inflexión fundamental, que implica y que nos exige sentirnos orgullosos de que nuestros gobiernos promuevan ahora la participación de los NNA y que asumamos un lugar distinto, asumir el rol que nos corresponde de acompañamiento y vigilancia. Desde ese lugar podemos promover que los NNA se sientan orgullosos de sus estados como ciudadanos y que la participación sea genuina.<sup>95</sup>

### *El rol del Estado*

La plena y efectiva implementación de la Convención exige transformaciones profundas en la legislación de los países, reformas en las prácticas de las instituciones relacionadas con los niños y cambios socioculturales en la relación del Estado, la familia y la comunidad con los NNA. En todos los países donde se ha realizado la investigación los estados le han dado categoría constitucional a la Convención. En ese sentido, se han preocupado por cumplir también con el derecho a la participación de los NNA, como señalan a continuación los entrevistados:

El imaginario, la concepción de participación como algo necesario y posible por parte de los estados es una realidad en América Latina, no de una manera sistemática, adecuada y permanente todavía, pero se ha dado un proceso muy interesante a partir del impulso que se genera con el Comentario General sobre el artículo n.º 12 de la Convención, el Estudio de Naciones Unidas sobre Violencia y la promoción de la participación que se generó para su difusión y también por el XX Congreso Panamericano y el Foro de los Niños, Niñas y Adolescentes y las Recomendaciones emanadas de este. Es un tema que hoy no ofrece resistencia sino que genera reflexión y se toman las acciones para que se creen las condiciones. Iniciativas como las que viene impulsando el IIN, entidad técnica de la OEA que ha puesto como tema a trabajar con los estados la participación de los NNA; en los dos últimos años han intervenido en la formación de operadores de gobierno con responsabilidad en

---

95 Entrevista a Jorge Freyre para este estudio. Diciembre de 2012.

infancia, han organizado eventos, foros y encuentros para unificar criterios sobre participación de NNA. No podemos obviar que todavía en algunos sectores persisten diferentes estereotipos sobre la figura del niño como poco relevante para el mundo adulto.<sup>96</sup>

El Estado tiene una mirada más amplia y es un espacio de encuentro todavía por desarrollar para la participación de los NNA. Hay mucha acción del Estado con respecto a la niñez no solo en el Consejo, también en los ministerios: Cultura, Educación, Interior, Inclusión Económico-Social, hay mucha relación con la población. El Consejo de la Niñez es más político porque se discuten las políticas públicas para la infancia. Es un espacio de relación y cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Hay que identificar roles del Estado y la sociedad civil, reconocer que hay sectores que no quieren participar y quieren seguir demandando. Hay situaciones intermedias cuando participo por intereses específicos, como representante de algún sector. También hay desentendimientos y desconfianzas por el pasado y aquellos que han decidido confrontar y vienen de la tradición de los años 70, 80, porque los estados eran ciegos e inmanejables.<sup>97</sup>

Al igual que la sociedad civil, también el Estado demanda cooperación y más interacción entre estos dos sectores.

### *La resistencia en la esperanza: interpelar frente al incumplimiento*

Si no hay respuesta del Estado como garante de derechos, no hay por qué aceptarlo. Para eso tenemos que tener un plan de acción con capacidad para diagnosticar la violación de derechos, interpelar la situación y monitorear la Convención; tenemos que tener una mirada vigilante para que el crecimiento económico en la región se traduzca en mejor ejercicio de derechos. Profundizar la participación de todos los sectores, también de los NNA, y hay que trabajar para que se extienda a su totalidad. La falta de cumplimiento de los derechos no puede quedar impune, hay que denunciarlo porque está siendo resistido por los estados en algunos casos, como lo es en la firma del Tercer Protocolo de la Convención para que cada niño/a pueda denunciar internacionalmente la falta de sus derechos. La batalla cultural, es la resistencia en la esperanza (Esquivel), podemos ganar esta batalla para que se haga efectiva la Convención y un nuevo contrato social con la infancia.<sup>98</sup>

Es difícil hacer algo cuando los estados son débiles y faltos de coherencia interna, organización y dependiendo de quienes son electos, muy distinto a cuando el Estado ha tenido políticas públicas importantes, significativas, articuladas a nivel intersectorial. Estados débiles llenos de interés en que las sociedades se confronten con el Estado. En Ecuador, los movimientos importantes a favor de la niñez no fueron totalmente confrontadores, se convenció al Estado y se lograron algunas

96 Entrevista a Jorge Freyre para este estudio. Diciembre de 2012.

97 Entrevista a Álvaro Sáenz para este estudio. Quito, octubre de 2012.

98 Norberto Liwsky, en Conferencia *Hacia un nuevo contrato social con la infancia en Lima*, Perú. Noviembre de 2012. Organizado por INFANT.

cosas: derecho al voto en las elecciones a los 16 años, cédulas de identidad para los NNA, existencia del Consejo de la Niñez, se elaboró el código de la niñez a nivel de demanda con creatividad y aportes, a diferencia de otros movimientos sociales que solo demandaban.<sup>99</sup>

### *La infancia indígena nos permite pensar en la infancia toda*

Tenemos que partir hoy pensando qué está pasando en nuestros pueblos originarios, allí tocar un niño es tocar a toda la comunidad, lo mismo pasa con sus recursos; las mineras están tocando la dignidad a la comunidad, la infancia indígena nos permite pensar en la infancia toda. En los pueblos originarios, amazonias, quechuas, aymaras, mayas, etcétera, su cuerpo es parte de su tierra, lo cual no reconoce el sistema neoliberal.<sup>100</sup>

Hay sectores que reconocen y apoyan el derecho a la participación de los NNA, pero no están articulados, aun en países como Ecuador, donde hay un avance significativo de participación en la sociedad, hay sectores de la infancia que no se articulan al movimiento, como es el caso de la niñez indígena. Los criterios para la elección de los representantes de los NNA para el Consejo de los NNA están muy pegados a lo territorial, por lo tanto ligados a procesos de descentralización, de equidad de género, de diversidad con la inclusión de NNA con discapacidad. Los indígenas no han tenido mucha participación aunque se ha empujado mucho porque teníamos objetivos precisos al respecto, pero no se dio, dijeron que se sentían discriminados y pienso que tienen mucho que ver los adultos.<sup>101</sup>

### *Articulación de la sociedad*

Tal vez nosotros no tenemos poder político pero sí tenemos el poder de sensibilizar a las autoridades, porque son ellos los que toman las decisiones y las organizaciones de la sociedad civil se convierten en nuestros aliados y nos ayudan a conseguir lo que estamos proponiendo.<sup>102</sup>

El trabajo con la sociedad civil desde el inicio fue muy buena, conformamos un espacio que se llamó la Mesa para la Participación de la Infancia y se realizó con enfoque territorial (territorios sociales y solidarios) para que los NNA participen en la construcción de políticas públicas y que puedan constituir una fuerza interesante para defender sus derechos en 15 departamentos, sobre todo de sectores rurales, con apoyo y participación de adultos. Asimismo, se instaló el espacio de rendición de cuentas con las autoridades desde el presidente hasta los funcionarios de los diferentes niveles, previo a un espacio amplio de participación en el que apoyó la sociedad civil. Estas son buenas prácticas que hay que fortalecer, es la responsa-

99 Álvaro Sáenz. Entrevista para este estudio. Octubre de 2012.

100 Alejandro Cussiánovich. Conferencia *Hacia un nuevo contrato social con la infancia*. En Lima, Perú. Noviembre de 2012. Organizado por INFANT.

101 Sara Oviedo. Entrevista para este estudio. Octubre de 2012.

102 Focus group de NNA de la REDNNA Perú para este estudio. Lima, enero de 2013.

bilidad que todos tenemos, y no dejar en pocas manos privilegiadas el aparato del Estado, no ver el Estado como enemigo.<sup>103</sup>

Necesitamos que el Estado y la sociedad civil estén articulados por dos razones: uno, porque se trata de políticas públicas y corresponde al Estado legislar, dar recursos, crear o fortalecer instituciones para que se cumplan estas políticas, y dos, también es importante que esté presente la sociedad civil, porque a través de ella se van a hacer conocidos los resultados, se va a ir masificando en los diferentes niveles desde lo local a lo nacional. Espacios mixtos de participación y representación son los que van a permitir ver resultados concretos a corto, mediano y largo plazo.<sup>104</sup>

### *Profundizar los procesos de institucionalización de la participación*

Uno de los puntos en los que más hemos enfatizado en este estudio es la institucionalización de la participación de los NNA, en el sentido de permanencia y sostenibilidad a fin de que los avances que se vienen dando, como los consejos consultivos de los NNA en Ecuador y Perú, los espacios de rendición de cuentas en Paraguay y los consejos escolares y comunales que existen en la mayoría de países de la región, permanezcan más allá de gobiernos con apertura y voluntad política. He aquí recomendaciones de representantes de los diferentes sectores de la sociedad que acompañan estos procesos:

En la mayoría de países de la región están instalados los sistema de protección integral, tenemos una serie de políticas e instancias a nivel regional: Niño Sur, que pasó de ser un grupo de trabajo a una instancia permanente dentro de Mercosur; el IIN, órgano especializado en infancia de la OEA; la Cumbre Iberoamericana, donde se reúnen los ministros de Niñez y Adolescencia. Se ha avanzado. Lo que falta es diálogo con la niñez y adolescencia, y no por falta voluntad de los NNA, que se han dado desde antes de la Convención, por ejemplo la lucha de los NAT. Hemos insistido en el IIN y en Niño Sur para tener instancias de participación, pero con la excusa de que no se instrumentalice a los NNA se deja de hacer. La gestión es responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos, es necesario en todos los niveles que construyamos las políticas para la participación de las personas, de los NNA desde los más pequeñitos/as, para que puedan aportar en esta construcción de las políticas de Estado. Existen metodologías y experiencias, por ejemplo en presupuestos participativos, el consejo de NNA del Ecuador.<sup>105</sup>

La nueva constitución del Ecuador (2008) ha cambiado bastante el carácter del Estado, es planificador, organizado, hay coordinación intersectorial entre el gobierno nacional y local, se relaciona mucho entre sí. En este marco la participación también ha tenido un crecimiento muy importante. En esta Constitución se reconoce no solo la ciudadanía sino también la actoría de los NNA; se están estableciendo

103 Entrevista para este estudio a Liz Torres, ex ministra de la Niñez de Paraguay. Lima, noviembre de 2012.

104 Entrevista a Darío Terán para este estudio. Quito, octubre de 2012.

105 Liz Torres, ex ministra de la Niñez de Paraguay. Conferencia *Hacia un nuevo contrato social con la infancia*. Lima, Perú. Noviembre de 2012. Organizado por INFANT.

cinco Consejos de Igualdad, uno de ellos es el Consejo Intergeneracional que incluye a los NNA, jóvenes y adultos mayores. Esto ha generado dos posiciones; unos que dicen que se pierde la especificidad y se invisibiliza a los NNA y aquellos que consideran que es cuestión de construirlo bien con la mirada intersectorial, porque a veces vemos mucho sectorialmente pero no se ven las relaciones entre las diferentes edades. Estamos en ese tránsito importante. Se han planteado formas de participación universales, no solo aceptar en algunos cantones buenas experiencias de participación, sino que se tiene que generalizar, tiene que haber en todos los niveles, en las asambleas cantonales tiene que haber representantes de los NNA. Los NNA que han participado lo han hecho con mucha madurez. El consejo consultivo debe continuar, le da una posibilidad directa al Estado de contar con la participación y opinión de los NNA, es uno de los niveles. Los Consejos de Igualdad son de muy alto nivel, proponen la política pública y hacen observancia, pueden identificar situaciones, informar, demandar acción, pedir que se los tenga informados, es un espacio de rendición de cuentas.<sup>106</sup>

El Consejo de Niñez y Adolescencia es un ente político con normatividad, presencia independiente. Cómo se va a manejar siendo parte de un organismo más amplio, tengo mis reservas, podría ser una generalidad, una debilitación, un retroceso. Habíamos crecido tanto y ahora se puede debilitar, trabajar tantos años para tener presencia, normatividad, estructura de las organizaciones para que se cumpla con los NNA: jueces de familia por ejemplo que me van a ayudar de manera específica, ahora estos jueces ya no serán de la familia sino intergeneracionales, ¿se van a congestionar con todos los grupos vulnerables? Si estamos hablando de mejorar la calidad, tenemos un plan del buen vivir, ¿cómo se va a alcanzar esto? ¿Cómo se involucra a la familia para mejorar la situación de los NNA? Hay que ser optimistas, los NNA van a analizar y participar para que se garanticen los logros alcanzados.<sup>107</sup>

### *La Convención es un punto de partida*

La Convención sigue siendo una plataforma de batalla fundamental para que los estados que la ratificaron cumplan con los NNA y para que no den marcha atrás en los derechos que allí se plantearon. La Convención no es obra del cielo, es histórica y es un punto de partida desde el que se puede avanzar para que la sociedad se humanice más.<sup>108</sup>

Estas son afirmaciones de Alejandro Cussiánovich, un militante en la reflexión y la acción por los derechos de los NNA. En ese sentido coinciden algunos sectores de la sociedad que sienten que la Convención está todavía alejada de su realidad, pero lo importante es que al expresarlo se permite informar y llenar los vacíos que existen en la difusión de los derechos de los NNA. Así lo expresan algunos adultos de base que trabajan con los NNA en El Salvador:

106 Álvaro Sáenz. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

107 Lucy Vallejo. Entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

108 Alejandro Cussiánovich. Conferencia *Hacia un nuevo contrato social con la infancia*. En Lima, Perú. Noviembre de 2012. Organizado por IFEJANT.

Estamos de acuerdo en las leyes y en su aprobación. La Convención fue elaborada en otros países con diferentes ideologías y se han aplicado estos conocimientos y metodologías sin antes haber tenido un estudio de la realidad de nuestro país. Sería más aplicable si nosotros la creamos, porque nosotros sabemos cuál es la realidad de nuestro país, pero la situación económica de nosotros no nos deja darle todo lo que la ley exige, nunca pensamos en quién se le aplicará.<sup>109</sup>

Sabemos que la Convención por su carácter universal y en aras de lograr su aprobación tuvo que concertar y tal vez ceder en algunos puntos para lograr el consenso. Por eso concordamos en que la Convención es un punto de partida que hay que seguir desarrollando. La adecuación normativa institucional de los códigos de la niñez y los sistemas integrales de protección en marcha en casi todos los países que la han ratificado es una muestra de ello.

### *Marco ético e instrumentos para una participación protagónica y significativa*

No todos tienen el mismo nivel de aceptación de hasta dónde debe llegar la participación. Es por eso que algunas instituciones consideran necesario establecer un marco ético, instrumentos de monitoreo y evaluación para la participación a los que denominan estándares, indicadores, etcétera.<sup>110</sup>

Para mí ellos son mi vida, es como que forman parte de uno, no es solo laboral, se crean vínculos afectivos, «me deja el corazón lleno», son como una luz que siempre está allí, uno aprende demasiado, aunque puede ser sacrificado para los que no están en este trabajo. Es una preparación para uno mismo, o es parte de nuestras vidas o es solo un discurso. Hay que poner en práctica las leyes. Yo personalmente les he dicho hay que enseñar con el ejemplo, ellos me han dado su confianza, implica una responsabilidad muy grande trabajar con los NNA.<sup>111</sup>

Los materiales fueron diseñados junto con los chicos/as, hicieron grupos focales para que se tomen en cuenta todos sus aportes: campaña «Participo porque quiero», un blog, [participoporquequiero.blog.spot.com](http://participoporquequiero.blog.spot.com). La alianza con las organizaciones fue muy importante a nivel técnico, financiero, de materiales. Esto es posible por la conformación de Consejo de la Niñez y porque se construye conjuntamente con la participación de todas las organizaciones, eso fue muy importante para que pueda funcionar, porque si no se sienten parte, no funciona.<sup>112</sup>

Tuve también la oportunidad gracias a mis compañeros de ser representante a nivel nacional en la REDNNYAS, que es una Red de Niños, Niñas y Adolescentes de Latinoamérica, una hermosa experiencia de vida, ver la incidencia que se hacía desde otros países. Y fue en ese momento que me di cuenta de que más allá de

109 Focus group de adultos en El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

110 Focus group de adultos en Perú. Enero de 2013.

111 Jessica Utreras. Ídem.

112 Jessica Utreras en entrevista para este estudio. Quito, octubre de 2012.

poder exigir los derechos también tenía una gran responsabilidad ya que en todo este tiempo yo era ya la portavoz de todos los niños de mi país, desde aquellos niños que no tenían la oportunidad de expresarse, que no tenían la oportunidad de participar, como algunas veces yo lo fui. Fue en ese entonces que comprendí que era momento de dejar varios espacio para poder volver de donde vine pero no como comencé sino llena de experiencia para poder compartir con niños, niñas, adolescentes, jóvenes de mi comunidad. Eso hice desde hace poco tiempo, empecé a crear un elenco teatral que muestre a través del arte los derechos, que se pueda visualizar la gente y de ese modo se concientice.<sup>113</sup>

### *Los adultos y la participación*

No es lo mismo leer una hoja suelta sobre los derechos, como ver y conocer el extracto de la ley, la CDN nunca la había leído y una de las niñas que se encuentra dentro del proyecto Protagonistas me explicó lo que era la CDN, y alguien como yo que está involucrado no lo haya hecho y yo que tengo responsable más de 600 personas y me encantó saber que uno de los NNA me explicó lo que es la CDN y la LEPINA, nunca lo hemos hecho en la comunidad, y puedo decir que he oído decir los derechos y la verdadera información no la tenemos nosotros los padres, solamente podemos oírlo por los/as NNA que están en el proyecto. No estoy conforme con decir que tenemos una gran información y muchos que están involucrados no tienen mucha información y hay que ver los puntos de vista de todos, pero la verdadera información de esto no la tiene el pueblo.<sup>114</sup>

Como sujetos de derechos que son (los NNA) debemos participar juntos en todo lo que genere cambios positivos en la comunidad y los adultos debemos apoyar para que se integren y que sean parte de, y guiarlos y orientarlos, acompañarlos para que sean parte de la transformación en las comunidades. Para eso como adultos tenemos que valorarlos y ceder a una mayor participación y protagonismo de los NNA.<sup>115</sup>

---

113 Entrevista a Lidia Benítez para este estudio. Enero de 2012.

114 Focus group de adultos para este estudio, en El Salvador. Febrero de 2013.

115 Focus group de adultos de El Salvador para este estudio. Febrero de 2013.

## IV. Conclusiones

- Los últimos años se han caracterizado por una mayor participación de la sociedad civil en general y de la niñez en particular. En este proceso han intervenido movimientos sociales de base; organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que trabajan en el campo de los derechos humanos, derechos del niño y por la promoción del desarrollo; organismos internacionales de cooperación bi- y multilateral que han constatado que las exclusiones, la inequidad y la corrupción en la que han incurrido varios gobernantes y dirigentes de nuestra región alimentan enfrentamientos y guerras internas que afectan intereses de los países y sus poblaciones pero también los de la sociedad internacional.
- Ha habido en los últimos años avances significativos en el desarrollo de una normatividad que respalda los derechos de los NNA en general y también el derecho a la participación. Un caso relevante es el de Ecuador, donde la ciudadanía se adquiere al nacer y los adolescentes de entre 16 y 18 años de edad tienen derecho al voto facultativo —fue uno de los primeros países en adoptarlo—. La casi totalidad de los países de América Latina han adecuado su legislación a la Convención con los códigos o leyes de la niñez o leyes de protección. Esto permite que donde no haya avances reales y en la práctica en los derechos se exprese la incongruencia y se alienen la resistencia y la lucha por su aplicación y vigencia.
- El surgimiento y desarrollo de un movimiento social por los derechos de los NNA previo a la Convención contribuyó en nuestra región a las acciones que se llevaron adelante para impulsar la elaboración de la Convención y su posterior difusión e implementación mediante proyectos locales y comunitarios. En los últimos años, este movimiento se ha ampliado para promover políticas públicas a favor de la infancia con la participación de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de NNA.
- Las organizaciones de NNA han alcanzado espacios públicos y políticos de toma de decisiones mediante acciones de incidencia que es necesario visibilizar porque dan a conocer la responsabilidad con que han asumido su participación en la sociedad como sujetos de derechos y también para sensibilizar a otros NNA y adultos a fin de que los apoyen en esta lucha que han asumido con el propósito de aportar a una vida con dignidad para todos los seres humanos.

- El conocimiento por parte de los NNA de sus derechos y de la existencia de normas que deberían propiciar cambios que favorezcan una mejor situación de la infancia en los países de la región latinoamericana ha generado movimientos conjuntos de NNA y adultos comprometidos con ellos/as que están abordando diferentes problemáticas y acciones de incidencia ante las autoridades encargadas, con el objetivo de obtener políticas públicas sostenibles destinadas a mejorar la situación de la infancia en sus países al alcance de quienes las requieran.
- Hay sectores de NNA, especialmente aquellos que están organizados, que están participando en diferentes espacios —hogar, escuela, comunidad— donde sus opiniones son escuchadas y tomadas en cuenta; en ese sentido nuestras sociedades se están haciendo más democráticas e inclusivas. Algunas generaciones de NNA han pasado por estas organizaciones y ya se encuentran actuando en esferas de la vida pública con una nueva conciencia y práctica como ciudadanos representantes de diferentes colectivos y también como autoridades locales o nacionales. Hemos encontrado casos representativos en Ecuador, Paraguay y Perú que han sido entrevistados para este estudio.
- En los últimos quince años ha habido una mayor apertura de la sociedad en su conjunto para acoger la participación de los NNA en los diferentes niveles, locales, nacionales e internacionales, y con una variedad de actores provenientes de la sociedad civil, el sector público y privado. No obstante, el mundo adulto continúa en su mayoría resistiendo un cambio cultural de valoración de la infancia que conlleve a una mayor participación y protagonismo de los NNA. Por tanto, se hace necesario involucrar a otros actores de la sociedad en la lucha de los movimientos sociales por la infancia; por ejemplo, los medios de comunicación, con el poder que tienen actualmente, deben brindar más apoyo para difundir las acciones que vienen realizando las organizaciones públicas y de la sociedad civil.
- Ante el avance y la voluntad política de los estados de promover y/o fortalecer espacios de participación de la infancia en las esferas de toma de decisión impulsados por la sociedad civil, esta debe apoyar y fortalecer esos espacios, como los consejos consultivos de NNA y espacios de rendición de cuentas, a fin de que tengan institucionalidad y sean sostenibles. Este punto de inflexión fundamental implica asumir el rol de acompañamiento y vigilancia, y desde ese lugar exigir una participación genuina.
- Necesitamos que el Estado y la sociedad civil estén articulados por dos razones. Porque se trata de políticas públicas y corresponde al Estado legislar, dar recursos, crear o fortalecer instituciones para que se cumplan estas políticas; y también es importante la presencia de la sociedad civil porque por su intermedio se va a producir la difusión y la masificación de los resultados hacia los diferentes niveles desde lo local hasta lo nacional.
- Es preciso seguir luchando por la participación de todos los sectores de la infancia en toda su diversidad y tomando en cuenta a aquellas infancias más excluidas: la de los pueblos originarios, afrodescendientes, la primera infancia, la infancia en conflicto con la ley.
- Tomando como base los conceptos y reflexiones sobre la participación de los NNA desarrollados en los últimos años y las diferentes propuestas y experiencias implementadas y sistematizadas por organizaciones de la sociedad civil y de los estados, se ha configurado un marco metodológico con la finalidad de

poner en práctica el derecho a la participación de los NNA con ética, responsabilidad, eficiencia y eficacia. En este estudio hemos recogido algunos elementos como una invitación a operacionalizar, llevar a la práctica, aprendiendo de las mejores experiencias, de las que más se parezcan a cada realidad, adaptándolas a las necesidades concretas.

## Anexos

### Ecuador

#### 1. *La Constitución política*<sup>116</sup>

##### Capítulo tercero, sección quinta. Niños, niñas y adolescentes

Artículo 44. *El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. Las niñas, niños y adolescentes tendrán derecho a su desarrollo integral*, entendido como proceso de crecimiento, maduración y despliegue de su intelecto y de sus capacidades, potencialidades y aspiraciones, en un entorno familiar, escolar, social y comunitario de afectividad y seguridad. Este entorno permitirá la satisfacción de sus necesidades sociales, afectivo-emocionales y culturales, con el apoyo de políticas intersectoriales nacionales y locales.

Artículo 45. Las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad. El Estado reconocerá y garantizará la vida, incluido el cuidado y protección desde la concepción. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; *a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten*; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. *El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas.*

---

<sup>116</sup> [http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf). Constitución de la República del Ecuador, 2008.

## Capítulo quinto. Derechos de participación

Artículo 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. *El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad.*

### Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional

Artículo 156. Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, *generacionales*, interculturales y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Artículo 157. Los consejos nacionales de igualdad se integrarán de forma paritaria, por representantes de la sociedad civil y del Estado, y estarán presididos por quien represente a la función ejecutiva. La estructura, funcionamiento y forma de integración de sus miembros se regulará de acuerdo con los principios de alternabilidad, participación democrática, inclusión y pluralismo.

## Título VII. Régimen del buen vivir. Capítulo primero. Inclusión y equidad

Artículo 340. El sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios *que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo.* El sistema se articulará al Plan Nacional de Desarrollo y al sistema nacional descentralizado de planificación participativa; *se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación;* y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte.

Artículo 341. El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, *y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad.* La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social. *El sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la ado-*

*lescencia será el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Serán parte del sistema las instituciones públicas, privadas y comunitarias.*

Artículo 342. El Estado asignará, de manera prioritaria y equitativa, los recursos suficientes, oportunos y permanentes para el funcionamiento y gestión del sistema.

## Disposiciones transitorias

Sexta. *Los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en consejos nacionales para la igualdad, para lo que adecuarán su estructura y funciones a la Constitución.*

## Título IX. Supremacía de la Constitución

Artículo 424. La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. *La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.*

### 2. Código de la Niñez y Adolescencia<sup>117</sup>

Artículo 1. Este Código dispone sobre la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad. *Para este efecto, regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos, conforme al principio del interés superior de la niñez y adolescencia y a la doctrina de protección integral.*

Artículo 11. El interés superior del niño es un principio de interpretación de la presente Ley. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla.

## Capítulo V. Derechos de participación

Artículo 59. *Derecho a la libertad de expresión.* Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresarse libremente, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, oralmente, por escrito o cualquier otro medio que elijan, con las únicas restricciones que impongan la ley, el orden público, la salud o la moral públicas para proteger la seguridad, derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 60. *Derecho a ser consultados.* Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser consultados en todos los asuntos que les afecten. Esta opinión se tendrá en

---

117 <[http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod\\_ninez.pdf](http://www.oei.es/quipu/ecuador/Cod_ninez.pdf)>. Código de la Niñez y Adolescencia de Ecuador. Publicado el 3/1/2003.

cuenta en la medida de su edad y madurez. Ningún niño, niña o adolescente podrá ser obligado o presionado de cualquier forma para expresar su opinión.

Artículo 61. *Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión.* El Estado garantiza, en favor de los niños, niñas y adolescentes, las libertades de pensamiento, de conciencia y de religión, sujetas a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, los derechos y libertades fundamentales de los demás. Es derecho y deber de los progenitores y demás personas encargadas de su cuidado, orientar al niño, niña o adolescente para el adecuado ejercicio de este derecho, según su desarrollo evolutivo.

Artículo 62. *Derecho a la libertad de reunión.* Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a reunirse pública y pacíficamente para la promoción, defensa y ejercicio de sus derechos y garantías.

Artículo 63. *Derecho de libre asociación.* Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a asociarse libremente con fines lícitos. Este derecho incluye la posibilidad de los adolescentes de constituir asociaciones sin fines de lucro, con arreglo a la ley. El Estado garantizará y fomentará el ejercicio de este derecho; principalmente en materia de asociaciones estudiantiles, culturales, deportivas, laborales y comunitarias. Se prohíbe cualquier restricción al ejercicio de este derecho, que no esté expresamente prevista en la ley.

Artículo 65. Validez de los actos jurídicos. La capacidad jurídica respecto a los actos celebrados por niños, niñas y adolescentes se estará a lo previsto en el Código Civil, a excepción de los siguientes casos:

[...]

2. Las personas que han cumplido quince años, además, tienen capacidad legal para celebrar contratos de trabajo según las normas del presente Código; y,

3. Para celebrar los actos y contratos que estén comprendidos en el objeto de una organización estudiantil, laboral, cultural, artística, ambiental, deportiva o vecinal, de las que sean personeros o legítimos representantes en el ejercicio de su derecho de asociación y cuya cuantía no exceda a dos mil dólares.

## **Libro tercero del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia**

Artículo 190. Definición y objetivos del sistema. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia es un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia; define medidas, procedimientos; sanciones y recursos, en todos los ámbitos, para asegurar la vigencia, ejercicio, exigibilidad y restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en este Código, la Constitución Política y los instrumentos jurídicos internacionales.

Artículo 192. Organismos del sistema. El Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia está integrado por tres niveles de organismos:

1. Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas, que son:
  - a) El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia; y,
  - b) Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia;

2. Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos. Son:
  - a) Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos;
  - b) La Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia; y,
  - c) Otros organismos.
3. Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos. Son:
  - a) Las entidades públicas de atención; y,
  - b) Las entidades privadas de atención.

Artículo 194. Naturaleza jurídica. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es un organismo colegiado de nivel nacional, integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en esta Ley. Goza de personería jurídica de derecho público y autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Está representado legalmente por su Presidente, que es el Ministro de Bienestar Social o su delegado permanente. Contará, con un Vicepresidente, que será elegido de entre los cuatro representantes de la sociedad civil, quien subrogará al Presidente en caso de ausencia de este.

### Otros organismos del sistema

Artículo 208. Descripción. Forman parte, además, del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia la Defensoría del Pueblo, con las funciones, señaladas en la Constitución y la ley, las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes.

Las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia son formas de organización de la comunidad, en las parroquias, barrios y sectores rurales, para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia. Podrán intervenir en los casos de violación a los derechos de la niñez y adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, coordinarán su actuación con la Defensoría del Pueblo.

La Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes interviene en el Sistema exclusivamente para el cumplimiento de las tareas asignadas por la ley a los cuerpos policiales, que desarrollará en coordinación con los demás organismos del Sistema y cuerpos policiales. Estará conformada con personal técnico que haya aprobado cursos de especialización en materias relacionadas con la protección de derechos de la niñez y adolescencia.

### 3. Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (CCNNA)<sup>118</sup>

Es un órgano legal de consulta, formado por niñas, niños y adolescentes, *conformado de manera democrática y participativa de entre los Consejos Consultivos Cantonales*. Forma parte del Sistema de Protección Integral incluido en el Código de la Niñez y Adolescencia de 2003.

*Constituye el espacio de participación de niños, niñas y adolescentes cuya finalidad es ser sujetos propositivos en temas que les atañen y en las decisiones, comentarios, ob-*

---

<sup>118</sup> <<http://www.cnna.gob.ec/>>. Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador.

*servaciones y resoluciones en el marco de la construcción de las políticas públicas y de protección integral*, realizadas por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

El CCNNA está conformado por 5 niños, niñas y adolescentes, elegidos entre miembros del Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual a su vez está conformado por un miembro representante de cada provincia más un alterno.

En el Artículo 2 de la resolución n.º 001-2005 del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia declara textualmente: Los miembros del CCNNA, *serán elegidos mediante un proceso democrático y participativo que se realizará en cada una de las provincias del país*. Cada consejo consultivo tendrá una duración de 2 años. Existe un Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes y varios Consejos Consultivos Cantonales.

Entre sus funciones se destacan:

- Exigir y vigilar que se escuchen y respeten las opiniones vertidas por las niñas, niños y adolescentes.
- Emitir pronunciamientos sobre los temas que les afecten directa o indirectamente.
- Proponer temas de debate desde la coyuntura política y social del país, a nivel nacional.
- Incidir en la toma de decisiones del sector público y privado que referente a temas de niñez y adolescencia se realicen.
- Denunciar acciones u omisiones que afecten el cumplimiento de sus derechos.

#### 4. *Ley Orgánica de Educación Intercultural*<sup>119</sup>

Artículo 2. Principios. *Interés superior de los niños, niñas y adolescentes*. Está orientado a garantizar el ejercicio efectivo del conjunto de sus derechos e impone a todas las instituciones y autoridades, públicas y privadas, el deber de ajustar sus decisiones y acciones para su atención. Nadie podrá invocarlo contra norma expresa y sin escuchar previamente la opinión del niño, niña o adolescente involucrado, que esté en condiciones de expresarla;

*Enfoque en derechos*. La acción, práctica y contenidos educativos deben centrar su acción en las personas y sus derechos. La educación deberá incluir el conocimiento de los derechos, sus mecanismos de protección y exigibilidad, ejercicio responsable, reconocimiento y respeto a las diversidades, en un marco de libertad, dignidad, equidad social, cultural e igualdad de género;

*Participación ciudadana*. La participación ciudadana se concibe como protagonista de la comunidad educativa en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo, así como sus instancias y establecimientos. Comprende además el fomento de las capacidades y la provisión de herramientas para la formación en ciudadanía y el ejercicio del derecho a la participación efectiva.

---

119 <<http://www.educacion.gob.ec/legislacion-educativa/loei.html>>. Ley Orgánica de Educación Intercultural de Ecuador.

### Capítulo III. De los derechos y obligaciones de los estudiantes

Artículo 7. Derechos. *Ejercer activamente su libertad de organización y expresión* garantizada en la Constitución de la República, a participar activamente en el proceso educativo, a ser escuchados y escuchadas, a que su opinión sea considerada como parte de las decisiones que se adopten; a expresar libre y respetuosamente su opinión y a hacer uso de la objeción de conciencia debidamente fundamentada.

*Participar en los procesos eleccionarios de las directivas de grado, de los consejos de curso, del consejo estudiantil y de los demás órganos de participación de la comunidad educativa*, bajo principios democráticos garantizando una representación paritaria entre mujeres y hombres; y, en caso de ser electos, a ejercer la dignidad de manera activa y responsable, a participar con absoluta libertad en procesos eleccionarios democráticos de gobierno estudiantil, a participar, con voz y voto, en los gobiernos escolares, en aquellas decisiones que no impliquen responsabilidades civiles, administrativas y/o penales;

Artículo 9. *De la participación y representación estudiantil*. En los programas de cada uno de los niveles de educación, se integrarán contenidos que estimulen la participación ciudadana de las y los estudiantes. Asimismo, se pondrá énfasis especial en el conocimiento, profundización y aplicación de la Constitución de la República. Las y los estudiantes de todos los niveles ejercerán libremente el derecho a organizarse y a tener representación entre sus compañeros, en todos los niveles intraescolares e interescolares.

Artículo 33. *Gobierno escolar*. Cada establecimiento educativo público, de conformidad con la Ley y los reglamentos correspondientes establecerá un espacio de participación social para su comunidad educativa denominado gobierno escolar. Corresponde al gobierno escolar realizar la veeduría ciudadana de la gestión administrativa y la rendición social de cuentas. El gobierno escolar es la instancia primaria de participación y veeduría ciudadana en la gestión de las instituciones educativas públicas. Está integrado por delegados de las y los estudiantes, las y los docentes, directivos y padres de familia o representantes legales. El gobierno escolar estará presidido por la persona designada por voto universal de entre sus miembros para el período de un año lectivo.

## El Salvador

### 1. Constitución política<sup>120</sup>

Artículo 34. Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado. La ley determinará los deberes del Estado y creará las instituciones para la protección de la maternidad y de la infancia.

Artículo 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de estos a la educación y a la asistencia. La conducta antiso-

---

120 <<http://www.pddh.gob.sv/menuinfo/manustruct/menuprocurador/30#Top>>. La Constitución de El Salvador entró en vigencia desde el 20 de diciembre de 1983.

cial de los menores que constituya delito o falta estará sujeta a un régimen jurídico especial.

## 2. *Ley General de Educación*<sup>121</sup>

Artículo 90. Son derechos de los educandos:

- a) Formarse en el respeto y defensa de los principios de libertad, verdad científica, moralidad y justicia;
- b) Inscribirse en cualquier centro escolar de conformidad a lo establecido en la Constitución de la República y demás disposiciones legales;
- c) Ser tratado con justicia y respeto y no ser objeto de castigos corporales, humillaciones, abusos físicos o mentales, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación incluido el abuso sexual;
- d) Ser evaluado con objetividad y solicitar revisión cuando se considere afectado;
- e) Asociarse libremente y celebrar reuniones pacíficas, con las únicas limitaciones previstas en la Constitución de la República y demás leyes; y, a la protección de la moral y la salud;
- f) Participar en la conformación y actividades del consejo de alumnos y ser electo democráticamente como miembro del Consejo Directivo Escolar del centro educativo donde estudia;
- g) Reclamar la tutela de sus derechos ante la Dirección del Centro Escolar, el Consejo Directivo Escolar, las Juntas y Tribunal de la Carrera docente, el Procurador de los Derechos del Niño y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia;
- h) Disfrutar en forma equitativa de las prestaciones estudiantiles dispuestas por el Ministerio de Educación;
- i) Ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y solidaridad universal;
- j) A recibir un trato no discriminatorio, ni desfavorable por motivos de embarazo o maternidad;(10)
- k) Todos los demás que le sean reconocidos en la Constitución de la República, la Normativa Internacional vigente en El Salvador y cualquier otra legislación afín.<sup>122</sup>

## 3. *Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia (LEPINA)*<sup>123</sup>

Artículo 1. Finalidad. La presente Ley tiene por finalidad garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos y facilitar el cumplimiento de los deberes de toda niña, niño y adolescente en El Salvador, contenidos en la presente Ley, independientemente

---

<sup>121</sup> Ley General de Educación de El Salvador <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-educacion>>.

<sup>122</sup> (10) D. L. n.º 735, 26 de mayo de 2011; D. O. n.º 118, T. 391, 24 de junio de 2011.

<sup>123</sup> <[http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com\\_content&view=article&id=190:ley-de-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-lepina&catid=46:area-familia-ninez-y-adolescencia&Itemid=79](http://www.cnj.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=190:ley-de-proteccion-de-la-ninez-y-adolescencia-lepina&catid=46:area-familia-ninez-y-adolescencia&Itemid=79)>. Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia de El Salvador (LEPINA). 15 de abril de 2009.

de su nacionalidad, para cuyo efecto se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia con la participación de la familia, el Estado y la sociedad, fundamentado en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, especialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Artículo 12. Principio del interés superior de la niña, niño y adolescente. En la interpretación, aplicación e integración de toda norma; en la toma de decisiones judiciales y administrativas, así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas, es de obligatorio cumplimiento el principio del interés superior de las niñas, niños y adolescentes, en lo relativo a asegurar su desarrollo integral y el disfrute de sus derechos y garantías. Se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente toda situación que favorezca su desarrollo físico, espiritual, psicológico, moral y social para lograr el pleno y armonioso desenvolvimiento de su personalidad. La madre y padre tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y desarrollo de la niña, niño o adolescente. Incumbe a la madre y padre o en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo de la niña, niño o adolescente y su preocupación fundamental será el interés superior de estos y el Estado lo garantizará.

Para ponderar el principio del interés superior en situaciones concretas, deben ser considerados de forma concurrente los elementos siguientes:

- a) La condición de sujeto de derechos y la no afectación del contenido esencial de los mismos;
- b) La opinión de la niña, niño o adolescente;
- c) Su condición como persona en las diferentes etapas de su desarrollo evolutivo;
- d) El bienestar espiritual, físico, psicológico, moral, material y social de la niña, niño o adolescente;
- e) El parecer del padre y madre o de quienes ejerzan la representación legal, según sea el caso; y,
- f) La decisión que se tome deberá ser aquella que más derechos garantice o respete por mayor tiempo, y la que menos derechos restringe por el menor tiempo posible.

La consideración de este principio es obligatoria para toda autoridad judicial, administrativa o particular.

#### **Título IV. Derecho de participación. Capítulo único**

Artículo 92. Derecho de petición. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de presentar y dirigir peticiones por sí mismos en forma respetuosa ante cualquier autoridad legalmente constituida y a obtener respuesta oportuna y congruente. Se reconoce a todas las niñas, niños y adolescentes el ejercicio personal y directo de este derecho, sin más límites que los derivados de las facultades legales que corresponden a su madre, a su padre, a sus representantes o responsables. Los peticionantes deberán expresar los elementos necesarios sobre su identidad y lugar para recibir notificaciones.

Artículo 93. Derecho a la libertad de expresión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a expresarse libremente, a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, de forma oral, por escrito, en forma artística, simbólica o por cualquier otro medio que elijan, sin más limitantes que las prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Para el ejercicio de este derecho, el Estado

garantizará la existencia de instancias y espacios en que las niñas, niños y adolescentes puedan difundir sus ideas y opiniones.

Artículo 94. Derecho a opinar y ser oído. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a opinar y a ser oídos en cuanto al ejercicio de los principios, garantías y facultades establecidos en la presente Ley. Este derecho podrá ser ejercido ante cualquier entidad, pública o privada y estas deberán dejar constancia en sus resoluciones de las consideraciones y valoraciones relacionadas con la opinión expresada por aquellos. La opinión de las niñas, niños y adolescentes será recibida con métodos acordes a su edad y será tomada en cuenta en función de su desarrollo evolutivo. Cuando el ejercicio personal de ese derecho no resulte conveniente al interés superior de la niña, niño o adolescente, este se ejercerá por medio de su madre, padre, representante o responsable, siempre que no sean partes interesadas ni tengan intereses contrapuestos a los de las niñas, niños o adolescentes.

Se garantiza a las niñas, niños y adolescentes el ejercicio personal de este derecho, especialmente en los procedimientos administrativos o procesos judiciales que puedan afectar sus derechos e intereses, sin más límites que los derivados de su interés superior. En los casos de las niñas, niños o adolescentes con una discapacidad para comunicarse, será obligatoria la asistencia por medio de su madre, padre, representante o responsable, o a través de otras personas que, por su profesión o relación especial de confianza, puedan transmitir objetivamente su opinión. Ninguna niña, niño o adolescente podrá ser obligado de cualquier forma a expresar su opinión, especialmente en los procedimientos administrativos y procesos judiciales.

Artículo 95. Derecho de acceso a la información. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a buscar, recibir y utilizar información a través de los diferentes medios, bajo la debida dirección y orientación de su madre, padre, representante o responsable y de acuerdo a su desarrollo evolutivo, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes. Es deber de la familia, el Estado y la sociedad asegurar y garantizar que las niñas, niños y adolescentes reciban una información plural, veraz y adecuada a sus necesidades, así como proporcionarles la orientación y educación para el análisis crítico. El Estado debe garantizar el acceso de todas las niñas, niños y adolescentes a servicios públicos de información y documentación, bibliotecas y demás servicios similares que satisfagan sus diferentes necesidades informativas, entre ellas las culturales, científicas, artísticas, recreacionales y deportivas. El servicio de bibliotecas públicas, así como todo servicio de información o documentación público, es gratuito para la niñez y adolescencia.

Artículo 96. Protección frente a información nociva o inadecuada. Para la protección de niñas, niños y adolescentes, se prohíbe:

- a) Difundir o facilitarles el acceso a espectáculos públicos, publicaciones, videos, grabaciones, programas televisivos, radiales y a cualquier otro medio de comunicación que contenga mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo y formación;
- b) Difundir información, programas, publicidad o propaganda inadecuada o nociva para aquellos, en medios televisivos en horarios de franja familiar; y,
- c) Comercializar productos destinados a aquellos con envoltorios o cubiertas que contengan imágenes, textos o mensajes inadecuados o nocivos para su desarrollo.

El Órgano Ejecutivo en el ramo correspondiente, definirá las franjas horarias de los programas televisivos y radiales aptos para las niñas, niños y adolescentes, debiendo informar sobre la naturaleza de los mismos y las edades para los que se

recomienda. A los efectos de esta Ley se consideran como inadecuados o nocivos los materiales que contengan apologías de la discriminación, la violencia, la pornografía, el uso de alcohol y drogas, así como también aquellos que exploten el miedo o la falta de madurez de niñas, niños y adolescentes, para inducirles a comportamientos perjudiciales o peligrosos para su salud y seguridad personal. Estas prohibiciones se aplican a los medios y servicios de comunicación, públicos y privados, así como a empresas de publicidad.

Artículo 97. Obligación de los medios de comunicación. Los medios de comunicación, tales como la televisión, radio y prensa escrita, deben destinar espacios para la difusión de los derechos, garantías y deberes de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, tienen la obligación de difundir los programas y mensajes dirigidos exclusivamente a la niñez y adolescencia, atendiendo sus necesidades informativas, entre ellas las educativas, culturales, científicas, artísticas, recreativas y deportivas.

Artículo 98. Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, los cuales se ejercerán cuando corresponda, conforme a su desarrollo progresivo, sin más limitantes que las prescritas por la Ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. La madre, el padre, el o los representantes o responsables tienen el derecho y el deber de orientar a las niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de este derecho de modo que contribuya a su desarrollo integral. En todo caso, las niñas, niños y adolescentes que asistan a centros privados de educación deberán respetar las prácticas y enseñanzas religiosas de los mismos.

Artículo 99. Libertad de reunión. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a reunirse pública o privadamente con fines lícitos y pacíficos, dentro de los límites establecidos por las leyes y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud pública o los derechos y libertades fundamentales de los demás. Estará prohibido permitir a las niñas, niños y adolescentes la entrada a casas de juego de lenocinio, bares u otros similares que afecten su salud o desarrollo espiritual, físico, psicológico, mental, moral o social no importando la denominación o nombre que se les dé.

Artículo 100. Libertad de asociación. Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a asociarse voluntaria y libremente para el desarrollo de cualquier actividad lícita, dentro de los límites establecidos por las leyes. Los adolescentes desde los catorce años pueden constituir asociaciones sin fines de lucro, incluso formar parte de sus órganos directivos. Para que las personas jurídicas conformadas exclusivamente por adolescentes puedan obligarse patrimonialmente, deben nombrar, de conformidad con sus estatutos, un representante legal con plena capacidad civil que asuma la responsabilidad que pueda derivarse de estos actos. El Estado fomentará el desarrollo de las asociaciones señaladas en el inciso anterior cuando el objeto de las mismas sea la promoción, atención y seguimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.

Artículo 114. Participación en la formulación de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia (PNPNA). En la elaboración, aprobación y vigilancia de la PNPNA deberán participar la familia, la sociedad civil y el Estado, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. La participación de la sociedad civil en la formulación de la política deberá incluir, prioritariamente, la consulta a las niñas, niños y adolescentes. Las formas y procesos de participación serán definidas vía reglamentaria.

Artículo 134. Naturaleza y funciones del CONNA. El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante «CONNA», es una institución con personalidad jurídica

de derecho público, patrimonio propio y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, la cual se relacionará y coordinará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación.

El CONNA tendrá su domicilio en la ciudad donde establezca su sede y su ámbito de actuación se extenderá a todo el territorio nacional. Las funciones primordiales del CONNA son el diseño, aprobación y vigilancia de la PNPNA; la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El CONNA es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral.

Artículo 138. Consejo Directivo. El órgano supremo del CONNA es el Consejo Directivo, el cual estará integrado por la máxima autoridad de las siguientes Instituciones:

- a) Del Órgano Ejecutivo, los titulares encargados de los siguientes ramos:
  1. Seguridad Pública y Justicia;
  2. Hacienda;
  3. Educación;
  4. Trabajo y Previsión Social; y,
  5. Salud Pública y Asistencia Social.
- b) De la Procuraduría General de la República;
- c) De la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador; y,
- d) Cuatro representantes de la sociedad civil organizada elegidos por la Red de Atención Compartida, dos de los cuales deberán pertenecer a organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Artículo 153. Naturaleza y funciones de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante «Comités Locales», son órganos administrativos municipales, cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes.

Artículo 156. Composición. Los Comités Locales estarán integrados, por lo menos, por seis miembros, así:

- a) Un miembro seleccionado por el Concejo Municipal entre sus concejales;
- b) Un representante de las instituciones de salud pública de la localidad, al más alto nivel posible;
- c) Un representante de las instituciones de educación pública de la localidad, al más alto nivel posible; y,
- d) Tres representantes de la comunidad.

Artículo 159. Naturaleza y función de las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante «Juntas de Protección». Son dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local.

Artículo 160. Organización. El CONNA debe crear, organizar, mantener y financiar, al menos una Junta de Protección por Departamento. Además, elaborará y aprobará las normas internas y de funcionamiento de cada una de las Juntas de Protección que cree. Según las necesidades, el CONNA podrá crear nuevas Juntas de Protección o aumentar el número de integrantes de las ya existentes.

Artículo 169. Definición. La Red de Atención Compartida es el conjunto coordinado de entidades de atención; sus miembros tienen por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, las cuales deben actuar conforme a la presente Ley y en todo caso,

en atención a los principios de legalidad e interés superior. Los miembros de la Red de Atención Compartida participan en la ejecución de la PNPNA, las políticas locales y en los casos autorizados por esta Ley, la ejecución de las medidas de protección.

Artículo 179. Continuidad y naturaleza. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, en adelante «ISNA», creado por Decreto Legislativo n.º 482, de fecha 11 de marzo de 1993, publicado en el Diario Oficial n.º 63, Tomo n.º 318, del 31 de ese mismo mes y año, se transforma mediante esta Ley en una entidad de atención de naturaleza pública, integrada plenamente en el Sistema de Protección Integral por medio de la Red de Atención Compartida. Para el cumplimiento de sus funciones, el ISNA será una institución oficial, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, la cual se relacionará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación. El ISNA deberá actuar conforme a las directrices de la PNPNA, a la que adecuará sus programas y servicios.

Artículo 193. Definición. Las Asociaciones de Promoción y Asistencia a los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en adelante «Asociaciones de Promoción y Asistencia», son formas de organización legalmente constituidas para la protección local de los derechos de la niñez y de la adolescencia e integradas en la Red de Atención Compartida. Las Asociaciones de Promoción y Asistencia pueden ser públicas o privadas según sean organizadas por los municipios o por la sociedad y podrán estar integradas, además de los defensores, por cualquier persona que desee participar en la protección y apoyo de los derechos de la niñez y de la adolescencia.

## Paraguay<sup>124</sup>

La *Constitución Nacional promulgada el 20 de junio de 1992* garantiza los derechos a la participación, a la asociación, a la libre expresión, a la opinión, al libre pensamiento, de religión y culto para todas las personas que habitan el territorio paraguayo. Establece asimismo un artículo, el 54, en el que se recoge el espíritu de la Convención y ha sido un antecedente para la elaboración del actual Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA). En este artículo se establece «la obligación correspondiente al Estado, la sociedad y la familia de garantizar el desarrollo integral de la infancia, el ejercicio pleno de sus derechos y la protección contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación al mismo tiempo de establecer el carácter prevalente de los derechos del niño». Además, en varios artículos de la Carta Magna se reglamentan aspectos vinculados con el derecho a la vida, el derecho a la protección y la familia, a la protección contra la violencia, el derecho a la salud, el derecho a la educación, entre otros.

En cuanto a las leyes marco que registran mecanismos para la participación ciudadana, aunque no específicas para niños, niñas y adolescentes, pero sí que establecen mecanismos y políticas de atención a la niñez y a la adolescencia, tenemos:

La *Ley General de Educación, n.º 1264/98*, en el artículo 125 garantiza el derecho de los y las alumnas a «integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas». En el ar-

---

<sup>124</sup> Información basada en el informe de la CDIA «Normativa sobre participación ciudadana y participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación de políticas públicas» como parte del proyecto Protagonistas. Paraguay, 2012.

título 127 establece que «las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución», y finalmente en el artículo 128 se define que «los representantes y autoridades elegidas entre los alumnos tendrán como función el promover el cumplimiento de los derechos y deberes de los educandos como miembros de la comunidad educativa». Esta ley da el marco para la organización de gobiernos, consejos o representaciones escolares de los y las alumnas.

La *Ley del Sistema Nacional de Salud*, n.º 1032/9 crea el Sistema Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Salud, que es un organismo de coordinación, consenso y participación interinstitucional del sector público y privado de la salud.

La *Ley Orgánica Municipal*, n.º 3966/10, artículo 12 del capítulo 3, de las funciones municipales, establece como función «la elaboración e implementación de planes especiales de salud reproductiva, planificación familiar, salud sexual y salud materno-infantil para la población de escasos recursos; *la participación en la formulación de la política y estrategia nacional y departamental de equidad de género, de promoción y atención de la mujer de la niñez y adolescencia y de los sectores más vulnerables, la implementación de programas integrales, dirigidos a la protección y promoción de la niñez y de la adolescencia*, la igualdad entre hombres y mujeres, la participación política y social de la mujer, la integración a la vida social de personas con discapacidad física y mental, y de la tercera edad y la implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza». En la Sección 4, relativa a las ordenanzas, establece la posibilidad de la «iniciativa popular» para la presentación de ordenanzas, y en los artículos 57 y 66, sobre la participación ciudadana, se establecen los mecanismos para la conformación de juntas comunales de vecinos. Cabe destacar que esta ley aún no se ha implementado integralmente y que si bien no hace mención al CNA, donde sí se establecen competencias municipales para la atención a la niñez, tampoco lo contradice y da un marco de legitimidad a lo planteado en el CNA.

En cuanto a la normatividad específica sobre niñez y adolescencia se tienen:

La *ley n.º 57/90 que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* promulgada por el Poder Ejecutivo el 20 de septiembre de 1990.

El *Código de la Niñez y Adolescencia (CDNA) promulgado como ley n.º 1680/01* sancionada en el año 2001. En su elaboración participaron representantes de las instancias del Estado relacionadas con este sector de la población, las organizaciones no gubernamentales más representativas en el ámbito de la infancia y adolescencia, así como referentes de la sociedad civil. En el CDNA se establecen y regulan los derechos, las garantías y los deberes de los niños, niñas y adolescentes. Este se adecua a lo que se dispone en la Constitución Nacional, la Convención, los instrumentos internacionales de protección de los derechos ratificados por Paraguay y las leyes vigentes. Reemplaza al Código del Menor ley n.º 903/81 generando un cambio de paradigma: de la llamada «doctrina de la situación irregular» a la «doctrina de protección integral», en la que se concibe a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.

El CDNA, en su artículo 37, crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia (SNPPI) como una articulación de organismos e instituciones que actúan de manera vinculada y coordinada y cuyo fin es elaborar y realizar un seguimiento a la política nacional que garantiza el cumplimiento pleno de los derechos de los niños, las niñas y adolescentes. A través de este sistema el Estado paraguayo asume el compromiso de regular e integrar los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal. Las acciones e iniciativas promovidas por las instituciones y organizaciones que conforman el sistema deberían estar articuladas

con la finalidad de que se cumplan las políticas públicas cuyo principal objetivo debe ser el abordaje de los problemas sociales que impiden el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Existen principios orientadores del sistema e implícitos en la ley:

La *descentralización administrativa*: su objetivo es el acercamiento máximo de los servicios públicos y su atención a las personas beneficiarias, involucrando acciones de los gobiernos locales (departamentales y municipales).

La *coordinación ciudadana*: implica la coordinación de las diferentes iniciativas de instituciones y sectores con el fin de lograr una atención integral a los niños, niñas y adolescentes.

La *participación ciudadana*: como mecanismo de validación social de las acciones realizadas y la transparencia de la gestión de las instituciones. Implica la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con el Estado. Un modo de garantizar esta participación fue la creación del Consejo Nacional y los Consejos Departamentales y Municipales de Niñez y Adolescencia en los que se encuentran representadas las organizaciones de la sociedad civil.

El *interés superior del niño*: estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías. Para determinar el interés superior o prevaleciente se respetarán sus vínculos familiares, su educación, su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico. Se atenderá además su opinión, el equilibrio entre sus derechos y deberes, así como su condición de persona en desarrollo.

La *integralidad de la atención*: se busca incorporar a la atención acciones que contemplen, respeten y garanticen el universo de derechos de niños, niñas y adolescentes, es decir, un abordaje integral que se aleja de las tan frecuentes prácticas con enfoque meramente asistencialista.

La *Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA)* es el órgano rector en los temas de niñez y adolescencia en el ámbito social y por ende de carácter administrativo. Es la principal institución del Estado que se ocupa de las obligaciones con los ciudadanos niños y adolescentes. Tiene carácter ministerial y está regulada en el CNA (artículos 39 a 41). Su tarea es coordinar, articular, gestionar, impulsar, negociar, fiscalizar y organizar el funcionamiento del sistema. Junto con el Consejo Nacional y los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia, coordinará acciones en el diseño y planificación de políticas sociales destinadas al sector. La idea es que estas políticas sean ejecutadas mediante planes y programas a nivel local, priorizando siempre la descentralización. Esta institución posee carácter ministerial.

El *Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia* se funda en el Código de la Niñez y Adolescencia (ley n.º 1680/01), en sus artículos 42 y 43. Es una instancia intersectorial encargada de la formulación de políticas públicas dirigidas a la promoción, atención y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como de la aprobación y supervisión de planes y programas elaborados por la SNNA. Se encuentra conformado por representantes de la SNNA, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Ministerio Público, el Ministerio de Defensa Pública, los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia y los organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro. En la actualidad el Consejo Nacional cuenta con la participación de referentes de organizaciones de niños, niñas y adolescentes en calidad de observadores.

Las *Consejerías por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI)* son instancias a nivel municipal encargadas de prestar servicios de protección, promoción y

defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de manera permanente y gratuita. En los artículos 48 al 51 del CNA se establecen sus objetivos, su conformación y las funciones que les corresponden. Según lo establecido en dicho documento, las CODENI deberían estar integradas por un director o directora y profesionales abogados, psicólogos y trabajadores sociales.

Entre sus funciones se mencionan: la prevención en situación de posible transgresión de los derechos de niños, niñas y adolescentes (siempre y cuando no exista una intervención judicial); la orientación a las familias como forma de prevención; la habilitación y/o clausura (según el caso) de entidades públicas y privadas que desarrollan programas de abrigo; la derivación a las autoridades judiciales de aquellas situaciones que les competen; contar con un registro de niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas; brindar apoyo en la ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad; coordinar la capacitación a adolescentes que trabajan; proveer servicios de guardería y salas maternas para niños y niñas cuyos padres y madres trabajan fuera de casa. En aquellos municipios donde no estén creadas, la municipalidad debería cumplir con las funciones establecidas para estas.

Los *Consejos Departamentales*, según el CNA, se conformarán en cada departamento del país y estarán integrados por un representante del gobernador, la Junta Departamental, secretarios departamentales de Salud y Educación, las organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro que trabajan en el sector niñez, los Consejos Municipales y las organizaciones de niños, niñas y adolescentes del departamento. Sus funciones son la aprobación y apoyo a la ejecución de los planes y programas para el departamento.

Los *Consejos Municipales*, según el CNA, se conformarán en cada municipio y estarán integrados por un representante del intendente, la Junta Municipal, las organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro que trabajan en el sector niñez, las comisiones vecinales y las organizaciones de niños, niñas y adolescentes del Municipio. Sus funciones son orientarse al desarrollo de programas de atención directa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el Municipio, la coordinación de programas y acciones que emprenden instituciones públicas y privadas y se orientan a niños, niñas y adolescentes, proponer a la municipalidad el presupuesto anual de los programas de niñez y adolescencia.

Los Consejos Departamentales y Municipales se establecen en el Código de la Niñez y Adolescencia (ley n.º 1680/01) en sus artículos 44 a 47.

## Perú

### 1. Constitución política del Perú<sup>125</sup>

Artículo 4. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

---

125 <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Constitución Política del Perú, 1993.

## 2. Ley General de Educación. Ley n.º 28044<sup>126</sup>

Artículo 52. *La comunidad educativa está conformada por estudiantes, padres de familia, profesores, directivos, administrativos, ex alumnos y miembros de la comunidad local.* Según las características de la Institución Educativa, sus representantes integran el Consejo Educativo Institucional y participan en la formulación y ejecución del Proyecto Educativo en lo que respectivamente les corresponda.

*La participación de los integrantes de la comunidad educativa se realiza mediante formas democráticas de asociación, a través de la elección libre, universal y secreta de sus representantes.*

Artículo 53. El estudiante es el centro del proceso y del sistema educativo. Le corresponde:

- a) Contar con un sistema educativo eficiente, con instituciones y profesores responsables de su aprendizaje y desarrollo integral; recibir un buen trato y adecuada orientación e ingresar oportunamente al sistema o disponer de alternativas para culminar su educación.
- b) Asumir con responsabilidad su proceso de aprendizaje, así como practicar la tolerancia, la solidaridad, el diálogo y la convivencia armónica en la relación con sus compañeros, profesores y comunidad.
- c) Organizarse en Municipios Escolares u otras formas de organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad.
- d) Opinar sobre la calidad del servicio educativo que recibe.
- e) Los demás derechos y deberes que le otorgan la ley y los tratados internacionales.

## 3. Código de los Niños y Adolescentes

### Capítulo I. Derechos civiles

Artículo 9. A la libertad de Opinión. El niño y el adolescente que estuvieren en condiciones de formarse sus propios juicios tendrán derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que les afecten y por los medios que elijan, incluida la objeción de conciencia, y a que se tenga en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez.

Artículo 10. A la libertad de expresión. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de expresión en sus distintas manifestaciones. El ejercicio de este derecho estará sujeto a las restricciones determinadas por ley.

Artículo 11. A la libertad de pensamiento, conciencia y religión. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Se respetará el derecho de sus padres, o de sus responsables, de guiar al niño y al adolescente en el ejercicio de este derecho de acuerdo a su edad y madurez.

Artículo 13. A asociarse. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de asociarse con fines lícitos y a reunirse pacíficamente. Solo los adolescentes podrán

---

126 <www.minedu.gob.pe/files/253\_201109141438.doc>. Ley del 28 de julio de 2003.

constituir personas jurídicas de carácter asociativo sin fines de lucro. Los niños podrán adherirse a dichas asociaciones. La capacidad civil especial de los adolescentes que integran estas personas jurídicas solo les permite la realización de actos vinculados estrictamente a los fines de las mismas, siempre que no importen disposición patrimonial. Estas asociaciones son reconocidas por los Gobiernos Locales y pueden inscribirse en los Registros Públicos por el solo mérito de la Resolución Municipal de reconocimiento.

#### 4. Plan Nacional de Acción por la Infancia<sup>127</sup>

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 (PNAIA 2021), es el instrumento marco de política pública del Estado Peruano, para articular y vincular las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en el país, que orientará en la presente década la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes peruanos.

La Convención sobre los Derechos del Niño, como tratado internacional, establece una serie de derechos específicos a favor de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, por su carácter vinculante, obliga a los Estados partes a que sus preceptos se incluyan en sus políticas nacionales. El Perú al suscribir la Convención, se comprometió a adecuar su normatividad a lo estipulado en esta norma internacional, promulgándose el Código de los Niños y Adolescentes (Ley n.º 27337); de igual forma, se elaboraron tres Planes Nacionales de Acción por la Infancia y Adolescencia, para el período 1992-1995, para el quinquenio 1996-2000 y el tercero para el período 2002-2010.<sup>128</sup>

En ese sentido, el PNAIA 2012-2021 da continuidad a la política de Estado establecida en el PNAIA 2002-2010, que ya incorporaba la perspectiva de la protección integral. Este enfoque proporciona un marco para analizar la situación de las niñas, niños y adolescentes, los coloca en la condición de sujetos titulares de derechos y establece el interés superior del niño como el criterio o parámetro fundamental para tomar decisiones.

El PNAIA 2012-2021 establece 6 Principios Rectores:

1. Interés Superior del Niño
2. Igualdad de Oportunidades
3. La Niña y el Niño como Sujetos de Derechos
4. Autodeterminación Progresiva
5. *Participación*: Las niñas, niños y adolescentes tienen una voz que debe ser escuchada por la familia, el Estado y la sociedad. Tienen derecho a ser informados y sus opiniones han de ser tomadas en cuenta en función de su edad y estado de madurez. Las niñas, niños y adolescentes deben participar en los asuntos y decisiones que les conciernen y esta participación debe ser promovida por la familia, la sociedad y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno.
6. La Familia como Institución Fundamental para el Desarrollo de las Personas.

En suma, el proceso de elaboración del PNAIA ha respondido a una metodología a) intersectorial, b) participativa y c) descentralizada, que ha priorizado la elaboración de un diagnóstico sólido sobre la situación de la infancia y adolescencia peruana y el

127 <http://www.unicef.org/peru/spanish/PNAIA2012-2021.pdf>.

128 En el año 2005 el PNAIA 2002-2010 adquirió rango de ley.

consiguiente diseño consensuado de metas e indicadores precisos en todos aquellos ámbitos en donde existe información. Debemos destacar también la participación de niñas, niños y adolescentes, a través de organizaciones y grupos organizados en diversos talleres ad hoc, para los cuales se contó con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil, en donde discutieron, con instrumentos metodológicos acordes con su edad, los principios, enfoques y metas del Plan.

### **Participación de niñas, niños y adolescentes**

La participación es un derecho y un proceso que les permite a las niñas, niños y adolescentes ser actores de su desarrollo personal y social. Ello implica el ejercicio del derecho a ser informado, emitir opinión, ser escuchado, organizarse e incidir en las decisiones que se toman en temas que lo involucran o interesan, teniendo en cuenta siempre los principios de no discriminación, autodeterminación progresiva e interés superior del niño.

La participación de niñas, niños y adolescentes es reconocida como un derecho a partir de la Convención sobre los Derechos del Niño y recogida en diversas normas nacionales que la garantizan. En el país existen experiencias de participación de niñas, niños y adolescentes en diferentes ámbitos de la sociedad. Entre estas experiencias destacan los Consejos Consultivos de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP, del Gobierno Regional de Amazonas, de la Defensoría del Pueblo, con la denominación de Comité Asesor de la Adjuntía para la Niñez y Adolescencia, así como de la Municipalidad de Ventanilla, en Lima. También las defensorías escolares y los municipios escolares y las organizaciones de niñas, niños y adolescentes trabajadores.

Cabe destacar igualmente la participación en los presupuestos participativos de las municipalidades provinciales y distritales. Por otra parte, es poco lo que se conoce sobre la inscripción de las organizaciones de niñas y niños y adolescentes en las municipalidades. Estas raramente se preocupan por la inscripción y menos aún de promover su organización. La inscripción municipal sería un indicador potente de la participación, en tanto el reconocimiento municipal de la organización es un elemento clave para potenciar la participación en las diversas instancias en las que se diseñan y ejecutan políticas públicas y programas relacionados con la infancia y la adolescencia. Por ello se sugiere realizar las acciones necesarias para su implementación, en coordinación con la Asociación de Municipalidades del Perú.

Un mecanismo de participación de niñas, niños y adolescentes en las escuelas se da mediante su incorporación al Consejo Educativo Institucional (CONEI), que es un órgano de participación, concertación y vigilancia ciudadana de la institución educativa pública que colabora con la promoción y el ejercicio de una gestión eficaz, transparente, ética y democrática para promover el respeto a los principios de equidad, inclusión e interculturalidad. Las funciones del CONEI en la institución educativa están orientadas a participar en la formulación y evaluación del Proyecto Educativo Institucional; vigilar el acceso, la matrícula oportuna y la asistencia de los estudiantes; cautelar el cumplimiento de los derechos y principios de universalidad, gratuidad, equidad y calidad; vigilar el adecuado destino de los recursos; colaborar con el director en garantizar el cumplimiento de las horas efectivas de aprendizaje, el número de semanas lectivas y la jornada del personal docente para alcanzar el tiempo de aprendizaje requerido, entre otras. La presencia de las alumnas y alumnos en este Consejo es importante porque les permite participar en la gestión de las instituciones educativas; esta participación

está institucionalizada y contempla mecanismos de elección democrática de los representantes de las alumnas y alumnos.

## Resultado esperado 18

*Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que los involucran o les interesan.*

Justificación: La participación de niñas, niños y adolescentes en asuntos de su competencia es principio orientador transversal establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, al igual que el principio de autonomía progresiva, el de no discriminación y el del interés superior del niño. Pero, a la vez, es un derecho que se hace efectivo básicamente como un proceso comunicativo, organizativo y de aprendizaje. Este es un proceso donde se reconocen los derechos de ellas y ellos a ser informados, emitir opinión, ser escuchados e incidir de forma consultiva y colaborativa en las decisiones que se toman respecto de temas que son de su interés e incumbencia en el ámbito familiar, institucional, comunitario y en las políticas públicas, cuando se tienen presentes los mencionados principios. Concebida en general, la participación contribuye al desarrollo psicosocial del ser humano, pero además fortalece y protege a niñas, niños y adolescentes de situaciones de vulneración de sus derechos, de modo que se convierte en componente clave de su educación para la vida democrática y para el ejercicio de su ciudadanía.

Meta 1: Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o interesan en el 25 % de los gobiernos locales, al año 2016.

Meta 2: Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o interesan en el 75 % de los gobiernos locales, al año 2021.

Indicador: Porcentaje de gobiernos locales en los que participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o les interesan.

Meta 3: Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o interesan en el 100 % de los gobiernos regionales.

Indicador: Porcentaje de gobiernos regionales donde participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o les interesan.

## Estrategias de implementación

- Desarrollar capacidades en niñas, niños y adolescentes sobre políticas públicas, participación, derechos e identidad personal.
- Fortalecer los espacios de participación de niñas, niños y adolescentes que vienen funcionando en las instituciones educativas.
- Vigilar el cumplimiento de normas que promueven la implementación de municipios escolares en las instituciones educativas.
- Desarrollar capacidades en gobiernos regionales y locales que favorezcan la incorporación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de su derecho a participar en temas que los afecten o les interesen, teniendo en cuenta su edad y nivel educativo.
- Implementar en los gobiernos locales un sistema de registro de organizaciones y grupos organizados de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional.
- Promover un sistema de información nacional que permita conocer la participación de las niñas, niños y adolescentes en la formulación e implementación de políticas públicas en los gobiernos regionales y locales.

- Implementar campañas de comunicación a fin de crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de la participación de niñas, niños y adolescentes en la vida de la comunidad y del país, considerando su edad y realidad cultural.
- Coordinar acciones con gobiernos regionales y locales para implementar Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA).
- Sistematizar prácticas locales exitosas que generen estrategias para la implementación de programas y proyectos que impulsen la participación de niñas, niños y adolescentes en los temas de su interés.
- Promover la participación de las organizaciones y grupos organizados de niñas, niños y adolescentes como agentes participantes en los procesos de presupuestos participativos.
- Promover el acceso de las niñas, niños y adolescentes a las tecnologías de información y comunicación y su capacitación con relación a las ventajas y desventajas en el uso de estas.

### **Estrategias de implementación**

La implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia requiere de la concurrencia de los siguientes elementos fundamentales:

- a) Voluntad política al más alto nivel.
- b) Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Atención Integral al Niño y al Adolescente.
- c) Fortalecimiento de los espacios especializados.
- d) Programas presupuestales con enfoque de resultados.
- e) Estrategia de comunicación.
- f) Participación de los gobiernos regionales.
- g) Participación de la sociedad.
- h) Articulación con planes nacionales vinculantes.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2011-2021 contempla un conjunto de lineamientos de política en comunicaciones para coadyuvar a su ejecución mediante la participación activa de diversos actores, no solo del Estado, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, sino también y principalmente las organizaciones de niñas, niños y adolescentes.

Al ser el PNAIA 2021 un documento de carácter multisectorial, su ejecución no requiere de un financiamiento especial, pues las estrategias de intervención tienen un soporte sectorial, por lo que corren a cargo del presupuesto de cada uno de los pliegos comprometidos. Las acciones relacionadas con el monitoreo y la evaluación, así como reuniones de trabajo, talleres, seminarios, entre otros, serán efectuadas por el MIMP como órgano rector del PNAIA 2021, con cargo a su presupuesto institucional y los que obtenga del apoyo de cooperación nacional e internacional.

### 5. *Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA)*<sup>129</sup>

Se constituyó el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes mediante resolución ministerial n.º 355-2009-MIMDES, como una instancia consultiva de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes. Dicha norma establece en su artículo 6 que, en tanto se efectúe la primera elección de los miembros del Consejo Consultivo, se constituirá el Consejo Consultivo Transitorio de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual estará integrado por las niñas, niños y adolescentes elegidos como delegados en el XIII Encuentro Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes organizado por la CONADENNA del 6 al 10 de septiembre.

Asimismo, establece que el Consejo Transitorio deberá colaborar con la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes en la elaboración del reglamento del Consejo Consultivo.

En resolución ministerial n.º 366-2009-MIMDES, se nombró a los representantes del Consejo Consultivo Transitorio de Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del MIMP, el cual está integrado por 26 niñas, niños y adolescentes provenientes de los departamentos de Piura, Lambayeque (2), La Libertad (2), Ucayali, Junín, Pasco, Puno y Lima (3).

Funciones del CONNA:

- a) Elaborar y presentar propuestas de políticas en materia de niñez y adolescencia ante la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes (DINNA).
- b) Emitir opiniones sobre todas las consultas que le realicen en materia de políticas sobre niñez y adolescencia.
- c) Vigilar y exigir el cumplimiento de derechos y políticas aplicadas por las instituciones u organismos que trabajen en temas de niñez y adolescencia en el país.
- d) Vigilar toda propuesta de política pública que los afecten y, de considerarlo pertinente, expresar su opinión mediante una declaración ante la DINNA, quien la trasladará a la instancia competente.
- e) Promover los derechos de los NNA en coordinación con la DINNA y los gobiernos regionales.

Estructura del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes:

- a) El CONNA está conformado por la Asamblea General y el Equipo Coordinador.
- b) La Asamblea General está constituida por los representantes elegidos de cada región y Lima Metropolitana, los cuales sesionarán como mínimo dos (2) veces al año en la ciudad de Lima y otros lugares.
- c) El Equipo Coordinador será elegido por la Asamblea General y estará integrado por:
  - coordinador/a general
  - subcoordinador /a
  - coordinador/a de Actas y Organización

---

129 <[http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=160&Itemid=302](http://www.mimp.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=160&Itemid=302)>. Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Perú, CCONNA.

## Se elegirá anualmente el Equipo Coordinador, con posibilidades de reelección.

Integrantes del CONNA:

- El CONNA está integrado por un representante de niños, niñas y adolescentes de cada región y Lima Metropolitana.
- La edad de los representantes titulares y alternos deberá ser de entre diez (10) y diecisiete (17) años. La edad máxima para su designación es de 16 años.

## Uruguay

### 1. *Constitución de la República*<sup>130</sup>

Artículo 41. El cuidado y educación de los hijos para que estos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten.

La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso.

### 2. *Ley General de Educación*<sup>131</sup>

Artículo 7. (De la obligatoriedad). Es obligatoria la educación inicial para los niños y niñas de cuatro y cinco años de edad, la educación primaria y la educación media básica y superior. A tales efectos, se asegurará la extensión del tiempo pedagógico y la actividad curricular a los alumnos de educación primaria y media básica. Los padres, madres, o responsables legales de niños, niñas y adolescentes, tienen la obligación de inscribirlos en un centro de enseñanza y observar su asistencia y aprendizaje.

Artículo 9. (De la participación). La participación es un principio fundamental de la educación, en tanto el educando debe ser sujeto activo en el proceso educativo para apropiarse en forma crítica, responsable y creativa de los saberes. Las metodologías que se apliquen deben favorecer la formación ciudadana y la autonomía de las personas.

Artículo 72. (De los derechos de los educandos). Los educandos de cualquier centro educativo tendrán derecho a:

- A) Recibir una educación de calidad y acceder a todas las fuentes de información y cultura, según lo establecido por la presente ley.
- B) Recibir los apoyos educativos específicos y necesarios en caso de discapacidad o enfermedad que afecte su proceso de aprendizaje.

---

<sup>130</sup> <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const997.htm>>. Constitución de la República de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996.

<sup>131</sup> <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>>>. Ley General de Educación de Uruguay, n.º 18437. Montevideo, 12 de diciembre de 2008.

- C) Agremiarse y reunirse en el local del centro educativo. Cada Consejo reglamentará el ejercicio de este derecho, con participación de los educandos.
- D) Participar, emitiendo opinión y realizando propuestas a las autoridades de los centros educativos y de los Consejos de Educación, en aspectos educativos y de gestión del centro educativo.
- E) Emitir opinión sobre la enseñanza recibida. Los Consejos deberán reglamentar la forma en que los educandos podrán ejercer este derecho.

Artículo 76. (Concepto). En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad. Los respectivos Consejos de Educación reglamentarán su forma de elección y funcionamiento. Los Consejos de Participación de Centros Educativos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional (UTU) deberán incluir entre sus miembros, al menos un tercio de representantes estudiantiles.

Artículo 77. (Cometidos). A los Consejos de Participación les compete realizar propuestas a la Dirección del centro educativo en relación:

- A) Al proyecto educativo que en ejercicio de su responsabilidad profesional elabore la Dirección y el cuerpo docente del centro educativo.
- B) A la suscripción de acuerdos y convenios con otras instituciones según lo establecido en el artículo 41 de la presente ley.
- C) A la realización de obras en el centro educativo.
- D) A la obtención de donaciones y otros recursos extrapresupuestales.
- E) Al destino de los recursos obtenidos y asignados.
- F) Al funcionamiento del centro educativo.
- G) A la realización de actividades sociales y culturales en el centro educativo.
- H) Sobre todo aquello que lo consulte la Dirección del centro educativo.

Artículo 78. (De la información a los Consejos de Participación). Los Consejos de Participación podrán solicitar informes y realizar propuestas al Consejo de Educación respectivo, así como requerir la presencia de un representante de dicho Consejo, ante situaciones que lo ameriten a juicio de sus integrantes.

Las Direcciones escolares deberán poner a consideración de los Consejos de Participación sus memorias anuales.

Los Consejos de Educación deberán remitir anualmente a los Consejos de Participación un informe de lo realizado durante el año.

Los Consejos de Participación participarán en los procesos de autoevaluación que desarrolle el centro educativo y podrán emitir opinión sobre el desarrollo de los cursos, la enseñanza impartida, la convivencia en el centro, la asiduidad y dedicación de los funcionarios docentes y no docentes, que será recibida por la Dirección del Centro y los Consejos de Educación. Serán convocados por la Dirección al menos tres veces al año o a pedido de la mayoría de sus miembros, sin obstaculizar el desarrollo de los cursos.

### 3. Código de la Niñez y Adolescencia<sup>132</sup>

Artículo 2. (Sujetos de derechos, deberes y garantías). Todos los niños y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas.

Artículo 3. (Principio de protección de los derechos). Todo niño y adolescente tiene derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 4. (Interpretación). Para la interpretación de este Código, se tendrán en cuenta las disposiciones y principios generales que informan la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño, leyes nacionales y demás instrumentos internacionales que obligan al país.

Artículo 9. (Derechos esenciales). Todo niño y adolescente tiene derecho intrínseco a la vida, dignidad, libertad, identidad, integridad, imagen, salud, educación, recreación, descanso, cultura, participación, asociación, a los beneficios de la seguridad social y a ser tratado en igualdad de condiciones cualquiera sea su sexo, su religión, etnia o condición social.

Artículo 16. (De los deberes de los padres o responsables). Son deberes de los padres o responsables respecto de los niños y adolescentes:

- A) Respetar y tener en cuenta el carácter de sujeto de derecho del niño y del adolescente.
- B) Alimentar, cuidar su salud, su vestimenta y velar por su educación.
- C) Respetar el derecho a ser oído y considerar su opinión.
- D) Colaborar para que sus derechos sean efectivamente gozados.
- E) Prestar orientación y dirección para el ejercicio de sus derechos.
- F) Corregir adecuadamente a sus hijos o tutelados.
- G) Solicitar o permitir la intervención de servicios sociales especiales cuando se produzca un conflicto que no pueda ser resuelto en el interior de la familia y que pone en grave riesgo la vigencia de los derechos del niño y del adolescente.
- H) Velar por la asistencia regular a los centros de estudio y participar en el proceso educativo.
- I) Todo otro deber inherente a su calidad de tal.

Artículo 211. (Creación). Créase el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente que se integrará con dos representantes del Poder Ejecutivo —uno de los cuales lo presidirá—, uno del Instituto Nacional del Menor, uno del Poder Judicial, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno del Congreso de Intendentes, uno del Instituto Pediátrico «Luis Morquio», uno del Colegio de Abogados y dos de las organizaciones no gubernamentales de promoción y atención a la niñez y adolescencia. En caso de empate, el Presidente tendrá doble voto. La representación del Poder Ejecutivo coordinará directamente con los Ministerios de Deporte y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Salud Pública e Interior.

Artículo 212. (Integración). Los representantes de los organismos públicos deberán ser funcionarios de las más altas jerarquías. Los representantes de las organizaciones

---

132 <<http://archivo.presidencia.gub.uy/ley/2004090801.htm>>. Código de la Niñez y Adolescencia. Ley n.º 17823, 7 de septiembre de 2004.

no gubernamentales serán designados por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG).

Artículo 213. (Convocatorias especiales). El Consejo podrá convocar a sesiones extraordinarias consultivas a representantes de los Ministerios y organismos públicos. Asimismo podrá convocar a representantes de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas de promoción y atención a la niñez y adolescencia.

Artículo 214. (Competencia). El Consejo que se crea, tendrá competencia a nivel nacional. Sus fines serán:

- 1) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.
- 2) Elaborar un documento anual que contemple lo establecido en el numeral anterior.
- 3) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño).
- 4) Opinar, a requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia.

Artículo 215. (Recursos). El Ministerio de Educación y Cultura asignará los recursos necesarios para su funcionamiento y proveerá la infraestructura para realizar las reuniones del Consejo.

Artículo 216. (Atribuciones). El Consejo podrá crear Comisiones Departamentales o Regionales, reglamentando su integración y funcionamiento. Dicha reglamentación podrá hacerse de manera tal, que se integren a las mismas los miembros y competencias de las Comisiones previstas por el artículo 37 de la Ley n.º 16707, de 12 de julio de 1995.

Artículo 217. (Funcionamiento). El Consejo dictará su reglamento interno de funcionamiento dentro del plazo de sesenta días a partir de su instalación.

#### *4. Creación de Consejo Consultivo de Niños y Niñas del Uruguay*<sup>133</sup>

En el marco de los 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) constituyó en la ciudad de Montevideo el Consejo Asesor Consultivo del Directorio del INAU integrado por adolescentes, como respuesta a una voluntad política centrada en la infancia y la adolescencia, y en atención a las recomendaciones surgidas del Primer Foro Panamericano de Niñas, Niños y Adolescentes (en el marco del XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes), celebrado en Perú en el mes de septiembre, en el que participaron 61 niños de 22 estados miembros de la OEA.

Esta importante actividad constituye la voluntad del Uruguay de compartir con entusiasmo la opinión y perspectiva de sus niños, niñas y adolescentes respecto de los temas de mayor interés en materia de infancia y adolescencia.

---

<sup>133</sup> <http://www.iin.oea.org/IIN2011/eventos-pasados-2009-creacion.shtml>. Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Uruguay.

En la reunión participaron la señora Nora Castro, presidenta del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la señora Ana Olivera, viceministra de Desarrollo Social del Uruguay, el señor Jorge Ferrando del INAU, la directora general del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente (IIN), señora Dolores Aguilar, entre otros.

## Glosario de términos

BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
BM: Banco Mundial  
CDIA: Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (Paraguay)  
CDN: Comisión de los Derechos del Niño  
CONNAT: Coordinadora de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (Paraguay)  
CCNNNAE: Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes de Ecuador  
CONNA: Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes  
DEMUNA: Defensorías Municipales de los Niños, Niñas y Adolescentes (Perú)  
IIN: Instituto Interamericano del Niño  
INAU: Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay  
LEPINA: Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (El Salvador)  
MANTHOC: Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (Perú)  
MMEE: Municipios escolares  
MEFRI: Metodología de fortalecimiento de capacidades organizacionales/institucionales y gestión de redes de niños, niñas y adolescentes  
MIMP: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Perú)  
NNA: Niños, niñas y adolescentes  
NAT: Niños, niñas y adolescentes trabajadores  
OEA: Organización de Estados Americanos  
OG: Observación General  
ONG: Organizaciones no gubernamentales  
ONNA: Organizaciones de niños, niñas y adolescentes  
PNPNA: Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia  
REDNNA: Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes (Perú)  
REDLAMYC: Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes  
RENAES: Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes de El Salvador  
REDNNYA: Red Regional de Niños, Niñas y Adolescentes (América Latina)  
RIA: Red para la Infancia y Adolescencia de El Salvador  
SNPINNA: Sistema Nacional de Protección Integral de los NNA

## Bibliografía

- ARNILLAS, Gina y Nelly PAUCCAR: *Monitoreo y evaluación de la participación infantil en los proyectos de desarrollo*, Lima, 2006.
- BANCO MUNDIAL, OFICINA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe. Marco y estrategia regional para la participación de la sociedad civil*. Años fiscales 2005-2007.
- CDIA: «Normativa sobre participación ciudadana y participación de niños, niñas y adolescentes en la formulación de políticas públicas», en proyecto Protagonistas, Asunción, 2012.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO: 51.º período de sesiones, Ginebra, 25/5/2009-12/6/2009. Observación General n.º 12 (2009). «El derecho del niño a ser escuchado».
- CORONA CARAVEO, Yolanda: «Diálogo de saberes sobre participación infantil», en <www.observatoriointancia.unal.edu.co>, 2001.
- CUSSIÁNOVICH, Alejandro: *Ensayos sobre infancia. Sujeto de derechos y protagonista*. IFEJANT. 2006, p. 296.
- «Notas para un ensayo sobre los aportes del MANTHOC en treinta años de vida al pensamiento social sobre infancia», en *Revista Internacional NAT* n.º 16, Lima, 2008.
- ESPINAR, Ángel: *El ejercicio del poder compartido*, estudio para Save the Children Suecia, Lima, 2003.
- GAITÁN, A.: «Protagonismo infantil. En la participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. Visiones y perspectivas», en *Actas del Seminario*, Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998.
- GARCÍA, Mauricio: «Familia, escuela y democracia: los pilares de la participación infantil», en <www.iii.org>.
- GARCÍA, Sergio y Sergio MICO: *Hacia una justificación de la preciidadanía*, 1997 (mimeografiado).
- LANSDOWN, Gerison: *La evolución de las facultades del niño*, Save the Children-Unicef (Bernard VAN LEER para la edición en español), Italia, 2005.
- *Promoting Children's Participation in Democratic Decision-Making*.
- NGO GROUP FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD: *Together with children – for children: A guide for non-governmental organizations accompanying children in CRC reporting*. Ginebra, 2011.

- OEA-IIN: *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas*. Montevideo, 2010.
- OSORIO CORREA, Esperanza: «La participación infantil desde la recreación», en *III Simposio Nacional de Vivencias y Gestión en Recreación*, Vicepresidencia de la República-COLDEPORTES-FUNLIBRE, 31/7-2/8/2003, Bogotá, Colombia. En <www.redcreación.org/documentos>.
- PILOTTI, Francisco: *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001, p. 68.
- QVORTRUP, Jens: «Childhood as a social phenomenon: An introduction to a series of national reports», Eurosocial Report 36, Vienna, European Centre, pp. 7-8 y 10, en Hen VAN BEERS, Antonella INVERNIZZI y Brian MILNE (comps.): *Beyond article 12. Essential readings in children's participation*, Thailand: Black on White publications, 2006.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, Pablo y María Emma MANARELLI: «Historia de la infancia en América Latina», en *Revista Internacional NAT* n.º 16, Lima, 2008.
- SAVE THE CHILDREN: *Estándares para la participación de la niñez*, Reino Unido, 2005.
- TORO, Bernardo: *Estratégias de mobilização-visão global como mobilizar pela educação*, Brasília: MEC-Unicef-Unesco, 1994.
- TRILLA, Jaime y Ana NOVELLA: «Educación y participación social en la infancia», en *Revista Iberoamericana de Educación* n.º 26, mayo-agosto de 2001, OEI Ediciones.

PROYECTO:



## Organizaciones participantes del proyecto

### En El Salvador

#### Ámbito nacional

- Asociación de Capacitación e Investigación para la Salud Mental (ACI-SAM).
- Red Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes de El Salvador (RENAES).
- Red para la Infancia y la Adolescencia de El Salvador (RIA).

#### Ámbito local

- Nuevo Amanecer de El Salvador (ANADES).
- Salvadoreña Pro-Salud Rural (ASAPROSAR).
- Integral El Sauce (IIES).

### En Paraguay

#### Ámbito nacional

- Coordinadora por los Derechos de Infancia y Adolescencia (CDIA).
- Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONNATS).
- Plataforma Nacional de Organizaciones de Niños y Adolescentes de Paraguay.

#### Ámbito local

- Callescuela.
- Global Infancia.

### En Perú

#### Ámbito nacional

- Red Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes del Perú (REDNNA Perú).
- Save the Children en Perú.

#### Ámbito local

- Centro de Capacitación J. M. Arguedianos.

