

Referencia para citar este artículo: Díaz-Bórquez, D., Contreras-Shats, N., & Bozo-Carrillo, N. (2018). Participación infantil como aproximación a la democracia: desafíos de la experiencia chilena. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 16(1), 101-113. doi:10.11600/1692715x.16105

Participación infantil como aproximación a la democracia: desafíos de la experiencia chilena*

DANIELA DÍAZ-BÓRQUEZ**

Investigadora Universidad Central de Chile, Chile.

NICOLÁS CONTRERAS-SHATS***

Coordinador Consejo Técnico del Observatorio Niñez y Adolescencia, Chile.

NATALIA BOZO-CARRILLO****

Investigadora Universidad Central de Chile, Chile.

Artículo recibido en mayo 2 de 2017; artículo aceptado en julio 4 de 2017 (Eds.)

• **Resumen (descriptivo):** los últimos años, Chile ha incentivado la participación infantil desde procesos participativos utilizados como insumo para el diseño de la Política Nacional de Infancia. A partir de estándares establecidos por Save the Children, este estudio analiza la calidad de la participación infantil explorando percepciones de 299 profesionales vinculados al mundo de la niñez en todo Chile, y reflexionando respecto de los alcances y limitaciones de la participación infantil como expresión democrática, en un país que ha demorado 26 años en ajustar su legislación e institucionalidad a la Convención de los Derechos del Niño. Los resultados dan cuenta del carácter voluntario, respetuoso, pertinente e inclusivo que ha adoptado la participación infantil, donde el desafío radica en desarrollar procesos participativos más responsables, transparentes e informados, para avanzar en autonomía progresiva y democracia.

Palabras clave: participación juvenil, democracia, niñez, derechos infantiles (Tesoro de Ciencias Sociales de la Unesco).

Child participation as an approximation to democracy: Challenges from the Chilean experience

• **Abstract (descriptive):** In recent years, Chile has encouraged child participation through participatory processes that have been used to contribute to the design of the National Children's Policy. Based on Save the Children standards, this study analyzes the quality of child participation by exploring the perceptions of 299 professionals linked to the world of children throughout Chile. The

* Este **reporte de caso** se basa en un estudio desarrollado durante la capacitación "Enfoque de Derechos en el territorio", ejecutada por la Universidad Central de Chile para el Servicio Nacional de Menores (Sename) con el objetivo de formar a profesionales de las Oficinas de Protección de Derechos en la implementación de políticas locales de infancia. Área: sociología, subárea: temas especiales.

** Trabajadora Social, Magister Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora Centro Estudios Sociales y Opinión Pública, y académica Escuela Trabajo Social, Universidad Central. Miembro Consejo Ejecutivo Observatorio Niñez Adolescencia. Orcid: 0000-0002-7179-8887. Índice H5: 2. Correo electrónico: ddborquez@gmail.com

*** Sociólogo, Universidad Diego Portales. Coordinador Consejo Técnico Observatorio Niñez y Adolescencia. Orcid: 0000-0001-7019-3133. Correo electrónico: nicolas.contreras.sh@gmail.com

**** Socióloga, diplomada en Historia de las Ideas Políticas, Universidad Diego Portales. Investigadora Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública. Universidad Central de Chile. Miembro Consejo Técnico Observatorio Niñez Adolescencia. Orcid: 0000-0002-4960-4150. Correo electrónico: n.bozocarrillo@gmail.com



article also reflects on the scope and limitations of child participation as an expression of democracy in a country that has taken 26 years to adapt its legislation and the work of its to the Convention on the Rights of the Child. The results highlight the voluntary, respectful, pertinent and inclusive character of children's participation, in which the challenge is to develop more responsible, transparent and informed participatory processes to achieve democracy and progressive autonomy.

Key words: Youth participation, democracy, childhood, children's rights (Unesco Social Sciences Thesaurus)

A participação infantil como uma aproximação à democracia: Desafios da experiência chilena

• **Resumo (descritivo):** nos últimos anos o Chile tem incentivado a participação infantil através de processos participativos que se utilizam como insumos para a formulação da Política Nacional da Infância. A partir dos padrões estabelecidos pela Save the Children, este estudo analisa a qualidade da participação infantil explorando as percepções de 299 profissionais de todo o Chile ligados ao mundo das crianças e refletindo sobre o alcance e as limitações da participação infantil como expressão democrática, num país que tem demorado 26 anos em adaptar sua legislação e institucionalidade à Convenção sobre os Direitos da Criança. Os resultados mostram o caráter voluntário, respeitoso, pertinente e inclusivo da participação infantil, que tem o desafio de desenvolver processos participativos mais responsáveis, transparentes e informados, para avançar na autonomia progressiva e na democracia.

Palavras-chave: participação juvenil, democracia, infância, direitos infantis (Thesaurus de Ciências Sociais da Unesco).

-1. Introducción. -2. La experiencia chilena. -3. Metodología. -4. Análisis de los resultados. -5. Conclusiones. -Lista de referencias.

1. Introducción

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente (2010) entiende la participación desde diversos ámbitos, a saber, como un derecho establecido en la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN), como una necesidad psicosocial que impacta en el desarrollo emocional e intelectual de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA), como un factor protector frente a las vulneraciones de derecho (puesto que a mayor participación menor nivel de vulnerabilidad y riesgo de vulneración), y también como un componente de la educación para la democracia y el ejercicio de la ciudadanía. La participación infantil, entre otros beneficios, puede mejorar la calidad de la legislación, la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios pertinentes a las vidas de los NNA, generando impactos positivos en el ejercicio de sus derechos (Save the Children, 2014a).

La participación tiene sentido como expresión de ciudadanía, ya que permite el ejercicio de otros derechos tales como las libertades civiles, la consideración del interés superior del niño, el derecho a la información, entre otros; manifestándose en los artículos de la CDN que se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Participación en los artículos de la CDN.

| | |
|----|---|
| 12 | Garantiza al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en los asuntos que le afecten, teniendo debidamente en cuenta la edad y madurez del niño. Garantiza la oportunidad del niño, de ser escuchado en todo procedimiento que le afecte. |
| 13 | El niño tiene derecho a libertad de expresión, que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo. |
| 14 | Respetar el derecho del niño a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión. Respetar el derecho y deber de sus padres a guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades. |
| 15 | Reconoce los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. |
| 17 | Reconoce la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velará porque el niño tenga acceso a información y material procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial información y material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental. |
| 42 | Compromete a los Estados Parte a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a adultos como a niños. |

Nota. Asamblea General de las Naciones Unidas (1989).

El reconocimiento de la participación infantil en el ejercicio ciudadano constituye un proceso de modernización de los Estados latinoamericanos, abriéndose no solo a políticas de descentralización y generación de nuevas constituciones, sino también a la incorporación de nuevos actores y movimientos sociales en la arena política, que demandan intereses colectivos que el Estado debe garantizar. Las nuevas prácticas ciudadanas se han comenzado a constituir a través del establecimiento y consolidación de los derechos, que buscan garantizar a los individuos la igualdad, además de deberes y libertades con el fin de ocupar un lugar central en la política democrática actual (Villavicencio, 2007).

No obstante, lejos de ser concebida como un actor social, la niñez ha sido relegada al espacio privado, instalándose una representación social de ella limitada a la privatización de la infancia y a su ocultamiento social como actor individual y colectivo, lo que se traduce en la negación de su participación en la escena política y en la imposibilidad de participar de una equilibrada experiencia entre lo público y lo privado (Cussiánovich-Villarán, 2003).

En este sentido, la implementación de la CDN implica reconocer una niñez portadora de derechos que debe ser tratada con plena consideración y respeto, no solo en términos

simbólicos sino también legales, garantizando espacios jurídicos y políticos para su participación activa en las decisiones que la involucran.

1.1 Participación infantil y consolidación de la democracia

La participación infantil fortalece la democracia desde sus elementos básicos: la responsabilidad política, la ciudadanía, la autonomía, el ejercicio de derechos, las libertades civiles, entre otras. El no reconocimiento del ejercicio autónomo de la participación debilita la institucionalidad democrática, dejándola sujeta exclusivamente a una “participación simbólica”, en la cual la niñez puede expresar sus opiniones sin que estas sean vinculantes en la toma de decisiones o en asuntos de interés en los que este grupo social se vea involucrados (Alfageme, Cantos, & Martínez, 2003; Hart, 1993).

El desarrollo restrictivo del ejercicio democrático ha excluido la participación efectiva de sectores de la ciudadanía que suelen enfrentar mayores condiciones de vulnerabilidad social, entre ellos la infancia. Ejemplos concretos de ello en Chile son la Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana que va dirigida a personas mayores

de edad y no hace referencias explícitas a NNA o la inexistencia de una ley de garantía de derechos que promueva el ejercicio efectivo del derecho a la participación, entre otros. Este escenario, enfrenta al Estado chileno a asumir nuevos desafíos de integración democrática, abriendo la pregunta por el ejercicio efectivo del derecho a la participación declarado en la CDN, que hasta ahora ha ignorado la posibilidad de la niñez de practicar su capacidad de elección y autonomía.

El paso de una democracia representativa a una democracia participativa se traduce en una mayor participación de la ciudadanía en donde grupos minoritarios, sectores mayormente desfavorecidos y grupos más vulnerados (entre ellos la niñez) logran que sus intereses sean representados al tener mayor injerencia en la reivindicación de sus derechos. Esta construcción de una democracia participativa que reconoce el involucramiento de todos los ciudadanos también conlleva problemas de complejidad en la práctica democrática (pluralización cultural y reconocimiento de nuevas identidades), los cuales deben ser complementados reconociendo el multiculturalismo y no cerrándose a la idea que la democracia deba asumir una sola forma (Sousa, 2005), cobrando fuerza la expresión territorial de la democracia.

Un desafío para el Estado es considerar la participación infantil como “parte de nuestra cotidianidad y sobre todo pensemos en ella como formativa de la identidad de los niños. Que no solo sea una actividad extra, puntual, excepcional, sino que esté integrada en el sí de las relaciones que mantienen los niños y sea una forma de estar y de construir la sociedad y su identidad” (Novella-Cámara, 2012, p. 382), generando los espacios para desarrollar y fortalecer el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de la niñez dentro de un contexto multicultural, pero que también reconozca a este grupo social como ciudadanos “no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la presión de mandato y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes” (Pnud, 2004, p. 59).

Así, la participación infantil y la

consecuente incidencia de la opinión de niños y niñas, no solo garantiza derechos, sino que se traduce en participación efectiva en la toma de decisiones políticas, reconociendo la capacidad que tienen para identificar sus propios problemas y necesidades, haciéndolos agentes responsables y enriqueciendo también el espacio democrático toda vez que potencian el sentido de pertenencia e identidad en un espacio social común y, a la vez, diverso.

2. La experiencia chilena de participación en la política de infancia.

Pese a la importancia de la participación como práctica política para el fortalecimiento de la democracia desde la ratificación de los Derechos del Niño en los años noventa, Chile se focalizó en el ejercicio de aquellos derechos asociados al bienestar material de la infancia y, paulatinamente, impulsada por movimientos provenientes de los propios jóvenes, la participación infantojuvenil se ha abierto camino en el espacio público. Ícono de ello es la movilización estudiantil denominada “revolución de los pingüinos”¹ surgida el 2006 con la participación de 600 000 escolares que paralizaron actividades para hacer valer su derecho a la educación bajo la consigna “educación gratuita y de calidad”. Emplazando la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, lograron la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria y modificaciones a la tarifa escolar del transporte público.

El Observatorio Niñez y Adolescencia², a través de su sistema de monitoreo de ejercicio de derechos de la niñez, casi una década después afirma que es posible observar en Chile cada vez con más fuerza el advenimiento de la manifestación y libertad de opinión como un mecanismo para lograr instalar temas en la agenda pública donde la niñez “demanda formas no tradicionales de participación y

1 La prensa chilena bautizó al movimiento estudiantil como “revolución de los pingüinos” por el parecido entre los uniformes escolares y dichas aves.

2 Observatorio Niñez Adolescencia es una alianza entre mundo académico y sociedad civil que monitorea la implementación de la CDN en Chile mediante el seguimiento de indicadores de derecho desde cifras oficiales (www.observatorioninez.cl).

nuevos canales para hacer escuchar su voz (...) dejando atrás antiguas nociones como aquellas que referían a la falta de interés por los asuntos públicos de los niños, niñas y, particularmente de los y las adolescentes” (Observatorio Niñez y Adolescencia, 2014, p. 163). Entre las cifras se observa, por ejemplo, que un 72% de los jóvenes declara que la protección de los derechos individuales es un elemento fundamental para mantener la democracia, mientras que el 85.9% considera muy esencial para la democracia el hecho de que los líderes sean elegidos en elecciones libres y 6 de cada 10 jóvenes cree que las votaciones son un factor de cambio en la sociedad³. Por otra parte, NNA de 14 a 17 años alcanzan un 44% de participación en organizaciones o grupos organizados a nivel nacional y de 6 a 13 años un 48%⁴.

El Consejo Nacional de Infancia⁵ (2015a) asume la tarea de generar procesos participativos de opinión infantojuvenil que puedan considerarse en la elaboración de la Política Nacional de Infancia y la Ley de Garantía. En este contexto se desarrolla el primer encuentro nacional “Yo opino, es mi derecho: niños, niñas y adolescentes construimos el país que soñamos” que recoge opiniones respecto participación, buen trato y autonomía progresiva de 815 266 NNA en distintos establecimientos educacionales. Los resultados son categóricos al explicitar la necesidad de contar con espacios de participación que permitan la expresión y respeto de sus opiniones y de avanzar hacia mayor autonomía (Consejo Nacional de Infancia, 2015a).

La Política Nacional de Infancia creada recogió los postulados de la CDN, poniendo especial énfasis en la participación, incluyéndola como parte su proceso de elaboración, como principio rector, como área estratégica y como desafío país. Pese al gran esfuerzo desarrollado, este encuentro nacional asumió una lógica de participación más bien consultiva, distante

de la incidencia efectiva de la niñez en la elaboración de la Política Nacional de Infancia 2015-2025, sobre todo si se considera que las discusiones en torno a la Ley de Garantía y particularmente la de la Política se encontraban bastante avanzadas. Se trató entonces de una participación iniciada, dirigida y controlada por adultos, que al mismo tiempo reconoce que la infancia puede aportar su valiosa perspectiva y le permite ejercer algún tipo de incidencia en los resultados a nivel nacional (Save the Children, 2004).

No obstante, la mayor incidencia de la niñez puede producirse en el espacio local mediante el involucramiento de los NNA en los problemas que los afectan, cuestión que dependerá del modo en que la niñez vaya siendo incorporada en la toma de decisiones en sus propios territorios. Habrá participación colaborativa cuando la participación, aunque iniciada por adultos, cree una colaboración con la infancia, empodere a los NNA para ejercer influencia en procesos y resultados y permita crecientes niveles de acción y autonomía por parte de la infancia (Save the Children, 2004); todas ellas, condiciones que constituyen un reto a la política pública⁶.

En este escenario, resultará clave la materialización de la participación infantil en otros momentos de la Política, tales como la planificación respecto de cómo abordar los problemas que afectan a los NNA y su involucramiento en la implementación de medidas para hacerlo. En estas tareas, el espacio local resulta clave porque es en ese entorno más inmediato donde pueden garantizarse espacios para la información, la posibilidad de expresarse y ser escuchado, de participar en la toma de decisiones y, en definitiva, la ocurrencia de experiencias ciudadanas. En este sentido, la experiencia de las Oficinas de Protección de Derecho (en adelante, OPD) que asumen un carácter territorial, abre la posibilidad de posicionar mecanismos institucionales regulares de participación e influencia de la niñez en el espacio público local.

3 Encuesta Nacional de Juventud (Instituto Nacional de la Juventud, 2012).

4 Encuesta Nacional Actividades del Niño (Ministerio de Desarrollo Social, 2012)

5 Michelle Bachelet convocó este Consejo el 2014 para coordinar esfuerzos de organismos públicos y ministerios hacia un sistema integral de garantías de derechos de la niñez.

6 La consolidación de niveles superiores de participación requiere de condiciones estructurales actualmente no presentes en Chile.

2.2. ¿Qué está en juego cuando se trata de participación?

La Observación General N° 12 (Comité de los Derechos del Niño, 2009) del derecho del niño a ser escuchado, recalca algunas consideraciones respecto de la participación infantil, que pone en juego cuatro aspectos:

Derecho a la información, que faculta la construcción de una opinión propia y es requisito indispensable para la participación sustantiva de la niñez, ello ya que permite al niño la realización efectiva de su derecho a expresar sus opiniones. La libre expresión (artículo N° 13, CDN) incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño (Unicef, 1990, p. 4).

Posibilidad de *expresión de opinión* sin ningún límite de edad, que implica que todos los niños pueden expresar su opinión y es necesario reconocer y respetar las diversas formas de hacerlo, tales como el juego, la expresión corporal y otras expresiones artísticas que permiten a los niños y niñas más pequeños comprender, elegir y tener preferencias.

Interés superior del niño establecido en el artículo 3 de la CDN que, más allá de los casos individuales, reconoce la necesidad de atender un interés superior colectivo, donde la participación permite a los Estados Parte tener presente el interés de los NNA como grupo, examinando medidas tomadas por instituciones privadas y públicas, autoridades y órganos legislativos (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

Autonomía progresiva, que articula la capacidad de participación que tienen los NNA en las distintas etapas de la vida con los espacios que tienen para participar del entorno en el que habitan y de las decisiones que los afectan. A decir de Lansdown (2005), en la medida que los niños adquieren competencias cada vez mayores, disminuye su necesidad de dirección y orientación, y aumenta su capacidad de asumir responsabilidades y tomar decisiones que afectan sus vidas; por ende, la participación (como oportunidad que entrega el contexto

y como capacidad desarrollada por los niños) promueve la autonomía progresiva.

El territorio local es el escenario más cercano a los niños, donde pueden materializarse estos cuatro elementos. Los Sistemas Locales de Protección de Derechos y particularmente la labor de las OPD pueden jugar un papel crucial, puesto que son las llamadas a fortalecer la participación sustantiva de NNA, familias y comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos en la infancia (Sename, 2015, p. 14). Asimismo, deben generarse condiciones estructurales para la participación: jefes de instituciones, autoridades y órganos gubernamentales deben brindar la oportunidad de que la niñez sea escuchada para establecer su interés superior de manera colectiva. Se tratará de participación sustantiva, toda vez que exista un encuentro entre las capacidades de participación de la niñez y las oportunidades de participación que le ofrecen los diversos organismos del Estado en el diseño, implementación y evaluación de las distintas iniciativas (Sename, 2013).

Desde el 2015 las OPD asumen el objetivo de

contribuir a la instalación de sistemas locales de protección de derechos que permitan dar respuesta oportuna a situaciones de vulneración de derechos de la niñez a través de la articulación de actores presentes en el territorio como garantes de derechos, el fortalecimiento de las familias en el ejercicio de su rol parental, como de la participación sustantiva de las niñas, niños y adolescentes, familias y comunidad. (Sename, 2015, p. 7)

Entre otros resultados, se espera que potencien acciones tendientes a constituir Consejos Consultivos de NNA representativos, articulando grupos infantiles organizados ya existentes en el territorio, promoviendo la reunión entre estos consejos y las autoridades locales, e integrando representantes de NNA en espacios de toma de decisiones locales como redes comunales, consejo comunal, consultas municipales, elaboración de instrumentos de gestión municipal, elaboración de diagnóstico y política local de infancia, entre otros (Sename, 2015).

Múltiples son las acciones propuestas para la generación de participación local sustantiva de la infancia y ciertamente ambiciosos los resultados que se esperan de la gestión de las OPD⁷.

Si la participación en su sentido político permite redistribuir el poder social y proponer cambios estructurales tendientes a disminuir las desigualdades (Save the Children, 2002), ¿cómo es la calidad de la participación infantil en los espacios locales?, ¿se le ha proporcionado suficiente información a la niñez para decidir si quiere participar?, ¿qué posibilidades tiene de expresar libremente opiniones y necesidades y de ser escuchada, respetada y considerada en la toma de decisiones sobre cuestiones que le afectan? En definitiva, ¿tienen los NNA incidencia en el espacio local?

3. Metodología

Para evaluar la calidad de la participación infantil en el espacio local, se trabajó con una muestra no probabilística de 299 profesionales responsables de la gestión comunitaria en 172 OPD a lo largo del país, lo que corresponde al 81.5% de las OPD vigentes en Chile a marzo del 2016. 95% de dichos profesionales completaron sus estudios superiores, el 51% posee educación universitaria completa y el 43.9% tiene estudios de posgrado terminados o en curso.

Se elaboró un instrumento auto-aplicado que constituye una adaptación para adultos de los “Puntos de referencia para medir los requisitos básicos para una participación ética” perteneciente al conjunto de herramientas para el monitoreo y la evaluación de la participación infantil que Save the Children sugiere para recoger la percepción de niños y niñas. Este instrumento permitió recoger las percepciones de los profesionales respecto a la participación de la niñez en la política local de infancia y,

particularmente, en los diversos espacios que destinan a ello los gobiernos locales.

La percepción de los profesionales se analizó en función de los criterios establecidos por Save the Children (2014b) para medir calidad de la participación infantil, identificados en la tabla 2.

Tabla 2. Criterios de calidad de participación.

| N° criterio | Participación de calidad |
|-------------|--|
| I | transparente e informativa |
| II | voluntaria |
| III | respetuosa |
| IV | pertinente |
| V | adecuada para la infancia |
| VI | inclusiva |
| VII | respaldada con capacitación para los adultos |
| VIII | segura y consciente del riesgo |
| IX | responsable |

Nota. Save the Children (2014b).

Por tratarse de un estudio realizado en el contexto de capacitación, se excluye el criterio VII. Cada criterio se expresa en tres afirmaciones que permiten medir su grado de cumplimiento. Se utilizó una escala Likert que posee cuatro categorías de respuesta que van del totalmente en desacuerdo al totalmente de acuerdo. Para determinar en qué medida se cumplen los requisitos de calidad se establecieron cuatro grados de cumplimiento. Se calculó un promedio porcentual de cada criterio⁸, traducéndolo a un puntaje de 0 a 100, en donde el 0 representa el máximo grado de cumplimiento de ese criterio de calidad⁹, tal como ilustra la tabla 3.

⁷ Sobre todo considerando que Chile presenta limitaciones estructurales que condicionan la acción de las OPD superponiéndose obstaculizadores de la participación infantil: no existen legislaciones, políticas e instituciones públicas ajustadas a la CDN, subsisten patrones culturales con pautas de crianza proteccionistas, permanece la consideración del niño como persona sin capacidades y sin posibilidad de formar su propia opinión o juicio (Save the Children, 2002).

⁸ Promedio porcentual del criterio: suma del porcentaje en desacuerdo y totalmente en desacuerdo (afirmación 1 + suma de porcentaje en desacuerdo y totalmente en desacuerdo; afirmación 2 + suma de porcentaje en desacuerdo y totalmente en desacuerdo; afirmación 3 + suma de porcentaje en desacuerdo y totalmente en desacuerdo, dividido por el número de afirmaciones).

⁹ Por ejemplo: para el criterio I (“Participación transparente e informativa”) la primera afirmación obtiene un porcentaje en la suma de las categorías en desacuerdo y totalmente en desacuerdo de 42.4%, la segunda afirmación un 15.1% y la tercera afirmación de un 36.1%. El grado de cumplimiento se calcula desde el promedio de estos porcentajes, obteniendo así dicho criterio

Tabla 3. *Parámetros de cumplimiento de los criterios de calidad de participación infantil.*

| Rango | Grado de cumplimiento |
|--------------|---|
| 0% al 9.9% | Alto: los profesionales entienden y cumplen el requisito |
| 10% al 19.9% | Mediano: se han realizado esfuerzos para cumplir el requisito |
| 20% al 29.9% | Bajo: se conoce el requisito pero esto no se refleja en la práctica |
| 30% o más | Incumplimiento: no se cumple el requisito |

4. Análisis de los resultados

4.1. Características de la participación infantil desde la perspectiva de los profesionales de las OPD

Los profesionales indican que las OPD destinan el 46% de sus recursos y el 56% del tiempo a labores asociadas a la participación infantil en el espacio local, intentando “incentivar la participación sustantiva de los niños, niñas, la familia y la comunidad en la promoción, protección y ejercicio de los derechos de la infancia” (Sename, 2015, p. 9). No obstante, existen OPD que destinan alrededor del 20% del tiempo, lo que podría deberse a que la implementación de estas oficinas ha sido paulatina en el tiempo (desde el año 2001) y muchas veces sus esfuerzos para focalizarse en participación de los NNA se han visto obstaculizados: “en la práctica no se ponen a disposición los recursos y las herramientas necesarias para implementarlo efectivamente en todos los organismos que trabajan con la infancia e instalarlo en las familias y la sociedad” (Prodeni, 2005, p. 26).

La mayoría de los profesionales de las OPD (93,5%) en colaboración con los NNA de sus territorios gestionaron la participación infantil de la consulta nacional “Mi opinión cuenta”, de manera coherente con el artículo N° 12 de la Convención, el cual garantiza el derecho de la niñez a expresar su opinión

libremente en los asuntos que la afecten. Un porcentaje minoritario (3.4%) señala no haberlo hecho y un 3.1% menciona que no aplica, lo que correspondería a oficinas en proceso de instalación en el territorio.

La mayoría de las oficinas han podido conformar un Consejo Consultivo de NNA, cumpliendo adecuadamente con uno de los ejes programáticos de estas Oficinas. 73% de los profesionales gestionó la conformación de Consejos Consultivos de infancia en sus territorios y 64% de ellos señalan que han integrado un Consejo Consultivo Local con el fin de visibilizar ante los actores locales las inquietudes y propuestas de la niñez.

La participación de NNA en encuentros de Consejos Consultivos con autoridades evidencia resultados menos favorables. Un 53.5% de los profesionales no han ejecutado estos Consejos. De manera puntual, más de la mitad de los profesionales de las OPD mencionan no incluir a los NNA en encuentros con autoridades, limitando así su capacidad real de incidencia y las posibilidades efectivas instalar paulatinamente estas prácticas democráticas en el territorio. Se involucra a los NNA solo para informar sobre los procesos que les conciernen pero no haciéndolos partícipes verdaderamente en la discusión o en la elaboración de políticas evidenciándose, tal como señala Hart (1993), una participación genuina de la niñez (“asignados pero no informados”), pero no una participación más sustantiva iniciada por niños y compartida por adultos.

Dotar a los NNA de espacios de participación y opinión significa dotarlos de herramientas para desarrollar su autonomía progresiva y adquirir una capacidad progresiva “para velarse por sí mismo[s] en los distintos planos de su actuar, pensar y sentir y con ello hacer valer sus derechos. Ello posibilita gradualmente su iniciativa e independencia para escoger, opinar, proponer, decidir y contribuir, junto con asumir gradualmente responsabilidad por sus actos ante sí y los demás” (Cortés, 2016). En este sentido, existe una deuda pendiente puesto que un 36% de los profesionales de las OPD mencionan no integrar a los NNA en asuntos que les conciernen.

un promedio porcentual del 31.2%, ubicándose en el rango asociado a “incumplimiento del requisito”.

4.2. Calidad de la participación infantil desde la perspectiva de los profesionales de las OPD

La tabla 4 sintetiza los resultados obtenidos en función del grado de cumplimiento que los profesionales perciben para cada criterio de calidad de la participación infantil. Llama la atención que ninguno de los criterios propuestos presente un alto grado de cumplimiento.

Tabla 4. Cumplimiento de los criterios de calidad de participación infantil en las OPDS.

| Grado de cumplimiento | Criterios de la calidad de participación infantil |
|--|--|
| Alto: los profesionales entienden y cumplen el requisito | No hay criterios que perciban un alto grado de cumplimiento. |
| Mediano: se han realizado esfuerzos para cumplir el requisito | Participación voluntaria |
| | Participación respetuosa |
| | Participación pertinente |
| | Participación inclusiva |
| | Participación segura y consciente del riesgo |
| Bajo: se conoce el requisito pero esto no se refleja en la práctica | Participación adecuada para la infancia |
| | Participación responsable |
| Incumplimiento | Participación transparente e informativa |

4.3. Incumplimiento: no se cumple el requisito de calidad

Desde la percepción de los profesionales el único criterio de calidad que no se cumple en el espacio local es el de una participación transparente e informativa, por lo que esta se aleja del sentido democrático y del ejercicio ciudadano, ya que los NNA no tienen información respecto de su propia participación: no manejan el propósito de esta, ni comprenden su responsabilidad en el proceso o el alcance de su participación en la toma de decisiones; incluso, se desconoce si están de acuerdo con los objetivos y las metas relacionadas con su participación (Save the Children, 2014b).

En efecto, solo el 15% de los profesionales considera que se comparte información con los NNA en formatos y lenguajes adecuados para ellos y ellas.

Cuando se pregunta si los NNA cuentan con suficiente información para tomar una decisión fundamentada respecto de si quieren participar en la política local de infancia y cómo hacerlo, más de un 40% de los encuestados consideran que es así. Por otra parte, un 36% de ellos percibe que no se les explica a los NNA de manera clara en qué consiste su rol y la responsabilidad de cada una de las personas involucradas en los distintos espacios de participación.

A partir de estos resultados es difícil pensar que realmente exista una participación sustantiva de la niñez en el marco de las políticas locales de infancia y la información que se les brinda, lo que transgrede la CDN en su artículo 13 el cual explicita que los NNA tienen derecho al acceso a la información y a expresarse libremente. La política local no logra promover herramientas para la participación infantil de entornos democráticos que permitan a la niñez velar por sí misma en espacios de toma de decisiones, contribuir en el abordaje de los problemas que los afectan, participar de medidas resolutivas, etc. El desafío es abrir espacios de participación transparente e informativa que les permita asumir gradualmente la responsabilidad de sus opiniones y actos.

4.4. Bajo grado de cumplimiento: se conoce el requisito pero esto no se refleja en la práctica

Que la participación sea responsable y adecuada para la infancia son dos requisitos que poseen bajo grado de cumplimiento, pese que los profesionales reconocen la relevancia de ambos aspectos. La participación infantil es *responsable* cuando, posterior a ella, existe retroalimentación respecto de la interpretación y el uso que se da a las opiniones, explicitando su influencia en los resultados; mientras que es *adecuada* cuando se garantiza que la niñez está preparada para participar, diseñando metodologías acorde con sus habilidades y edades (Save the Children, 2014b).



Dicho esto, cerca de un 30% de los encuestados evalúan negativamente el apoyo que se le entrega a los NNA para participar en procesos de seguimiento y evaluación de sus acciones y la seriedad con la que los adultos toman sus opiniones y sugerencias. Un 20% de los profesionales cree que los adultos actúan más como líderes que como facilitadores cuando se trata de acompañar la participación infantil, cuestión que dista de la noción de participación sustantiva que es iniciada y dirigida por la infancia. En efecto, el 75% de los encuestados reconocen una participación fundamentalmente iniciada por adultos.

No considerar las opiniones y sugerencias de los NNA en las actividades que realizan las OPD debilita la posibilidad que tienen de incidir en el desarrollo de planes, programas o políticas que les conciernen, haciendo que la acción profesional deba acotarse a iniciativas promovidas desde la institucionalidad y el mundo adulto, limitando el ejercicio de autonomía progresiva.

Un 89% de los profesionales tiene una valoración positiva de las metodologías utilizadas para la participación infantil, considerando que estas son adecuadas puesto que aumentan la autoconfianza entre los NNA. Un 47% considera que los espacios físicos de participación no son accesibles para todos y excluyen a los niños y niñas en situación de discapacidad, lo que estaría incumpliendo el principio de la no discriminación de la CDN y de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006).

4.5. Mediano grado de cumplimiento: se han realizado esfuerzos para cumplir el requisito

Las OPD han realizado esfuerzos que apuntan hacia el cumplimiento de los criterios de calidad de la participación infantil, situándose en esta categoría a cinco de los ocho criterios de calidad.

Se evalúa positivamente la *pertinencia* de la participación infantil, lo que implica aprovechar el conocimiento de la niñez y centrarse en los temas que son relevantes para su vida el contexto local (Save the Children,

2014b). El 90% de los profesionales piensa que las actividades desarrolladas por la OPD para fomentar la participación son apropiadas para las habilidades e intereses de la niñez y más del 80% considera que los asuntos abordados son verdaderamente pertinentes para la vida de los NNA y que estos no se ven presionados por adultos para participar en actividades que no les son relevantes (62%).

Respecto del criterio de *voluntariedad* de la participación (participación elegida o abandonada por decisión informada de los propios niños) un 28.7% de los profesionales considera que no se ha proporcionado información suficiente y oportuna para que los NNA decidan si quieren o no participar, mientras que un 84% señala que la participación infantil ha asumido un carácter voluntario en el espacio local, además valorar positivamente que los niños puedan dejar de participar de las actividades que realiza la OPD cuando así lo deseen.

En cuanto a la *participación respetuosa*, asociada a la posibilidad que se les brinda a los NNA de expresar sus opiniones libremente y de aportar ideas respetando los contextos familiares, culturales y sociales en los que ellos viven, se observan dos aspectos a mejorar. El primero relativo a que el 24% de los encuestados señala que no necesariamente se toman como base las prácticas culturales de los NNA para pensar metodologías de participación en el territorio; y el segundo referente a que el 18% percibe que no se ha obtenido el respaldo de adultos claves en las vidas de los NNA (padres, madres, cuidadores, docentes, etc.) con el fin de asegurar la participación infantil. Un aspecto evaluado de manera positiva en este criterio es el respeto a los compromisos personales de los NNA (91%).

En cuanto a *participación segura y consciente del riesgo*, se han realizado esfuerzos destacando como positivo que un 93% de los profesionales percibe que los NNA se sienten seguros y protegidos al momento de participar. No obstante, parte de los encuestados considera que hay que seguir avanzando en la identificación de posibles riesgos y maneras de proteger la seguridad de los NNA cuando participan (20%) e informarlos acerca de

qué hacer si no se sienten protegidos cuando participan (17%).

Finalmente, el 94% de los profesionales consideran que el proceso de trabajo de las OPD es inclusivo y no discriminatorio, proporcionando oportunidades de involucrarse a NNA marginados, cuestionando los patrones de discriminación existentes y siendo sensible a las culturas de niños y niñas (Save the Children, 2014a), lo que da cuenta de una *participación inclusiva*.

En términos generales, es posible afirmar que, si bien la participación se ha ido instalando como requisito de la política social en el espacio local, ha tendido a perderse su sentido más profundo en términos políticos (Save the Children, 2004), donde muchas prácticas supuestamente participativas no son propiamente tales en términos de su calidad (Comité de los Derechos del Niño, 2009).

5. Conclusiones

Resulta necesario reflexionar sobre las condiciones de carácter más estructural en las que se enmarca el esfuerzo de la política pública por incluir iniciativas de promoción de la participación infantil, puesto que en el sentido político no es posible disociar la participación de la necesidad de redistribuir el poder social y proponer cambios estructurales tendientes a disminuir las desigualdades y a democratizar las relaciones de poder entre el mundo adulto y la niñez. Chile es el único país de Latinoamérica que no cuenta con un marco legal e institucional que reconozca y garantice los derechos de los Niños y el Comité de los Derechos del Niño (2009) le ha recomendado en reiteradas ocasiones adoptar las medidas necesarias adoptar una ley de protección integral y finalizar el proceso de reforma legislativa en conformidad con la CDN ratificada hace 26 años. Asimismo, la Constitución Política del país no establece prioridad en el ejercicio de derechos de NNA, así como tampoco existe un sistema de protección integral o un organismo rector de políticas especializado en la niñez; además, subsisten patrones proteccionistas de minusvaloración de la infancia (Save The Children, 2002; Unicef, 2015). En coherencia

con ello, la niñez y la adolescencia perciben que son consideradas como personas sin capacidades, en proceso de formación y sin posibilidades de formar su propio juicio y expresar sus opiniones por el mundo adulto (Consejo Nacional de Infancia, 2015b; Observatorio Niñez y Adolescencia, 2015).

La participación de la niñez, aunque consultiva en la elaboración de la política nacional y en el reconocimiento explícito que esta hace de dicha participación, debe ahora materializarse. Ciertamente esto requiere un respaldo político e institucional que genere condiciones estructurales para que los NNA puedan expresar sus opiniones, que estas sean reconocidas en el entorno social y que tengan un resultado objetivo en los aspectos que afectan sus vidas, más allá de la acción de participación (Unicef, 2015). Eso es lo que se encuentra en juego actualmente para evitar que la política se limite a meras declaraciones.

El trabajo realizado por las OPD constituirá un avance en la materia, toda vez que la participación infantil permita progresar en la demanda por transformaciones estructurales que condicionan el ejercicio de los derechos de la niñez. Haber instalado la participación infantil como parte del trabajo de las OPD ha permitido avanzar hacia la consolidación de la perspectiva de derechos ya que, además de desarrollar acciones directas para atender vulneraciones que afectan a los NNA, se progresa en el fortalecimiento de garantes de derecho y en la ciudadanía infantil, aunque aún no resulte suficiente. El fortalecimiento de la participación no puede reducirse al quehacer aislado de los Sistemas Locales de Protección Infancia, sobre todo cuando las OPD, además de las actividades de promoción, deben asumir la protección de derechos vulnerados entregando atención a los NNA y derivándolos a una red social muchas veces deficiente, cuestión a la que destinan gran cantidad de tiempo y recursos. En este sentido, es necesario reconocer que “la comprensión de los niños como sujetos de derechos va ligada íntimamente a un cambio cultural, lo que significa un proceso de largo aliento y en el cual se debe involucrar a la sociedad como un todo” (Prodeni, 2005, p. 26).

Los resultados permiten afirmar que, desde la perspectiva de los profesionales, se han realizado esfuerzos para cumplir con la mayoría de los criterios de calidad establecidos por Save the Children: los espacios de participación infantil abiertos por las OPD son respetuosos, voluntarios, pertinentes e inclusivos. No obstante, en la medida en que los requisitos de calidad se acercan a la idea de ejercicio democrático, la calidad de la participación decae. Por ejemplo, se reconoce la importancia de una participación infantil adecuada y responsable, pero esto no se refleja en la práctica y los niños no reciben retroalimentación adecuada respecto del uso y la incidencia de sus opiniones.

Chile ha realizado esfuerzos interesantes por impulsar la participación infantil, mas no toda participación es aproximación a la democracia; muy por el contrario, la participación sin incidencia puede transformarse en lo que Cooke y Kothari (2001) han denominado “la nueva tiranía”. En este escenario es necesario reflexionar sobre la calidad de esa participación, cuestionando si permite ejercer el derecho a la información, a la expresión de opinión y su consideración en la toma de decisiones; donde sin duda las posibilidades más directas de incidencia y democracia ocurren en los espacios locales. La incidencia de la participación infantil adquirirá características diferentes en los distintos territorios, por lo que dar cuenta de la calidad de la participación constituye una manera de avanzar en la consideración del interés superior del niño o, más bien, de contribuir a potenciar la idea del interés superior de *los niños en plural*, reconociendo un interés superior de la infancia de carácter colectivo y territorial.

Lista de referencias

- Alfageme, E., Cantos, R., & Martínez, M. (2003). *De la participación al protagonismo infantil: propuestas para la acción*. Madrid: Plataforma de Organizaciones de Infancia.
- Comité de los Derechos del Niño. (2009). *Observación General N° 12. El derecho del niño a ser escuchado*. Recuperado de: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_sp.doc
- Consejo Nacional de Infancia. (2015a). *Política nacional de niñez y adolescencia. Sistema integral de garantías de derechos de la niñez y adolescencia, 2015-2025*. Santiago de Chile: Secretaría General de la Presidencia.
- Consejo Nacional de Infancia. (2015b). *Informe final de resultados: “Yo opino, es mi derecho”: niños, niñas y adolescentes construimos el país que soñamos*. Recuperado de: <http://yooopino.cl/files/INFORME-FINAL-DE-RESULTADOS-YO-OPINO-Version-Final.pdf>
- Cooke, B., & Kothari, U. (Eds.) (2001). *Participation: The new tyranny*. Londres: Zed Press.
- Cortés, A. (2016). *Dos perspectivas sobre el principio de autonomía progresiva en el ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes*. Recuperado de: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/2016/08/17/dos-perspectivas-sobre-el-principio-de-autonomia-progresiva/>
- Cussiánovich-Villarán, A. (2003). *Protagonismo, participación y ciudadanía como componente de la educación y ejercicio de los derechos de la infancia*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Hart, R. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Nueva York: Unicef.
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y el Adolescente. (2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas: a 20 años de la Convención de los Derechos del Niño*. Recuperado de: <http://www.iin.oea.org/iin/Pdf/publiclibrilloESPA%C3%91OL.pdf>
- Instituto Nacional de la Juventud. (2012). *Encuesta Nacional de Juventud*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de la Juventud.
- Lansdown, G. (2005). *La evolución de las facultades del niño*. Florencia: Save the Children, Unicef.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2012). *Encuesta Nacional Actividades del Niño*.

- Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Novella-Cámara, A. M. (2012). La participación infantil: concepto dimensional en pro de la autonomía ciudadana. *Tesi*, 13(2), 380-403.
- Observatorio Niñez y Adolescencia. (2014). *Infancia cuenta en Chile, 2014*. Santiago de Chile: Observatorio Niñez y Adolescencia. Recuperado de: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/2014/07/29/infancia-cuenta-chile-2014-2o-informe-observatorio-ninez-y-adolescencia/>
- Observatorio Niñez y Adolescencia. (2015). *Infancia cuenta en Chile 2015*. Santiago de Chile: Observatorio Niñez y Adolescencia. Recuperado de: <http://www.xn--observatorioniez-kub.cl/2015/11/06/infancia-cuenta-en-chile-2015/>
- Organización de las Naciones Unidas ONU (2006) *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Disponible en <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Pnud. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: Pnud.
- Prodeni. (2005). Evaluación de efectos de las Oficinas de Protección de Derechos en los usuarios/as y el territorio. Santiago de Chile: Prodeni.
- Save the Children. (2002). *Programación de los Derechos del Niño: cómo aplicar un enfoque de Derechos del Niño en la programación*. Londres: Autor. Recuperado de: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-3/programacion.pdf>
- Save the Children. (2004). *Programación de los Derechos del Niño: guía de capacitación*. Londres: Autor. Recuperado de: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/polinfan/2006/area-lectura/mod-3/pdn_guia-capacitacion.pdf
- Save the Children. (2014a). *Conjunto de herramientas para el monitoreo y la evaluación de la participación infantil*. Londres: Autor. Recuperado de: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8102/pdf/me_toolkit_booklet_1_spanish.pdf
- Save the Children. (2014b). *Medición del alcance, la calidad y los resultados de la participación infantil*. Save the Children. Londres: Autor. Recuperado de: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/8080/pdf/me_toolkit_booklet_3_spanish.pdf
- Servicio Nacional de Menores. (2013). *Bases técnicas línea de acción Oficinas de protección de derechos del niño, niña y adolescentes 2012-2015*. Recuperado de: http://www.sename.cl/wsename/otros/bases_tecnicas_prevenion.pdf
- Servicio Nacional de Menores. (2015). *Bases técnicas línea de acción Oficinas de protección de derechos del niño, niña y adolescentes 2015-2018*. Recuperado de: http://www.sename.cl/wsename/licitaciones/P2_06-04-2015/Bases_tecnicas_OPD.pdf
- Sousa, B. (2005). *Democratizar la democracia. los caminos de la democracia participativa*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Unicef. (1990). *Convención de los Derechos del Niño*. Recuperado de: http://www.unicef.cl/web/informes/derechos_nino/convencion.pdf
- Unicef. (2015). *La participación e influencia de niños, niñas y adolescentes en políticas públicas en Chile: hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia*. Santiago de Chile: Autor.
- Villavicencio, S. (2007). *Ciudadanía y civilidad: acerca del derecho de tener derechos*. Bogotá, D. C.: Colombia Internacional.