



Estudio

“La participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos”

Julio, 2016

Informe Final del Estudio “La participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos”, el que fue adjudicado mediante licitación pública N° N° 298-2015 y N° 299-2015 en el marco del Proyecto N° 92.285 firmado por el Programa de Desarrollo Humano y el Consejo Nacional de la Infancia

El estudio se llevo a cabo entre enero y Julio 2016.

EQUIPO CONSULTORES

Jaime Bassa Mercado
Doctor en Derecho
Académico U. de Valparaíso

Domingo Lovera Parmo
Doctor en Derecho
Académico U. Diego Portales

Este informe debe ser citado como:

CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA. (2015). Estudio “La participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos” realizado por Jaime Bassa M. y Domingo Lovera P. Santiago, Chile

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	4
METODOLOGÍA	6
1. LA PARTICIPACIÓN DE NNA.....	9
2. LOS ESTÁNDARES DE PARTICIPACIÓN PARA NNA: ESTRUCTURAS E INSTITUCIONES	11
2.1 Los estándares de la participación de NNA	11
2.2 El modelo de la participación de NNA: estructuras e instancias	16
a. Parlamentos juveniles	16
b. Estructuras participativas en la región	18
i. Ecuador	20
ii. Colombia	24
iii. Perú	25
iv. Paraguay	27
v. Brasil	31
3. MODELOS DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS DE NNA EN EL DERECHO COMPARADO	34
3.1 El estándar de protección constitucional	36
a. Igualdad de derechos de NNA en el ámbito de la familia	36
b. Derechos de NNA consagrados mediante obligaciones constitucionales de padres, madres, tutores o, genéricamente, de la familia	37
c. Reconocimiento explícito de NNA como titulares de derechos	38
3.2 Derechos constitucionales de NNA	39
a. Derecho al desarrollo personal integral, óptimo o normal	39
b. Prohibición de la explotación infantil en todas sus formas	40
c. Protección contra la violencia, el maltrato y el abuso, físico o psicológico	41
d. Derecho a una filiación determinada	41
e. Igualdad entre hijos/hijas: deber de padres/madres y prohibición de discriminaciones arbitrarias	42
f. Derecho a vivir en el seno de una familia y a recibir su protección	43
g. Derecho a participar en el desarrollo de la sociedad y a ser escuchados	44
CONSIDERACIONES GENERALES	46
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49

INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final de la consultoría técnica del Proyecto N° 92.285, *Programa de Desarrollo Humano – Consejo Nacional de la Infancia*, que se ha ejecutado desde el mes de enero de 2016 y responde, como se señala a continuación, al desafío de transformar las relaciones institucionales entre el Estado y la infancia, con pleno reconocimiento a sus derechos y efectiva garantía para su ejercicio y adecuada protección. Parte de esta tarea se ha manifestado en proyectos legislativos que abordan importantes materias vinculadas a la infancia, tales como una nueva institucionalidad, una ley de garantías derechos de la niñez y la adolescencia o un código de la niñez y la adolescencia, que sistematice la normativa nacional. El presente Informe se enmarca dentro de ese contexto institucional, en la dimensión específica de la participación incidente de niñas, niños y adolescentes en políticas públicas y el reconocimiento constitucional de sus derechos.

A este respecto, el *Consejo Nacional de la Infancia*¹ ha definido la necesidad de incorporar el enfoque de Desarrollo Humano en su tarea de identificación y formulación de políticas, planes y programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local. Dentro de sus desafíos, figura la realización de un proceso de diálogo y reflexión sobre la nueva política de infancia y adolescencia, en el marco institucional del establecimiento de un nuevo trato entre el Estado y la infancia, conforme a los estándares fijados por *la Convención sobre los Derechos del Niño*.

Para el componente participativo de reflexión, el Consejo desarrolló un proceso de diálogo a nivel nacional sobre políticas de infancia y adolescencia con la participación de actores sociales; representantes de la comunidad; niños, niñas y adolescentes (NNA), para la reforma a las políticas de infancia en Chile. Este proceso de participación ciudadana tuvo como objetivo generar una instancia de comunicación y escucha para recoger las distintas opiniones y propuestas de la ciudadanía en torno a algunas temáticas relevantes para el diseño de la nueva Ley y Política de Garantías Universales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia. De esta forma, se buscó aprovechar el conocimiento local de los y las participantes, incentivándoles a construir, desde su realidad regional, una serie de propuestas para el ejercicio efectivo de sus derechos.

La convocatoria a estos diálogos ha sido abierta y ha contado con una amplia difusión. Diversos sectores de la sociedad han participado de los diálogos: miembros y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil; niños, niñas y adolescentes; funcionarios y directivos de instituciones públicas vinculadas al trabajo con infancia y adolescencia en el país, entre otros. El Consejo Nacional de la Infancia identificó cuatro contenidos que, por su transversalidad y amplitud, fueron considerados como adecuados para ser abordados en el proceso de participación por la infancia y la adolescencia.

¹ Proyecto N° 92.285: “Programa Desarrollo Humano - Consejo Nacional de la Infancia”. Términos de referencia: “Consultoría A de abogado constitucionalista experto en temas de infancia, adolescencia, y garantías de derechos”.

Estas temáticas son: a) participación, b) autonomía progresiva, c) buen trato, respeto e inclusión, y, d) relación del Estado con niños, niñas y adolescentes, sus familias y la sociedad civil.

El Informe Final que sigue se aboca a la primera de esas temáticas: la participación de niños, niñas y adolescentes. Esta temática ya ha sido materializada institucionalmente a través del proceso “Yo Opino: es mi derecho”, cuya primera versión fue realizada en 2015 y la segunda se prepara para este 2016. En razón de lo anteriormente expuesto, los objetivos abordados en este Informe son los siguientes:

- *Realizar un análisis comparado respecto de modelos de participación en el diseño de las políticas públicas incidente para niños, niñas y adolescentes; y*
- *Realizar un análisis comparado de la presencia de garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes en constituciones de otros países.*

METODOLOGÍA

El presente Informe Final fue elaborado siguiendo las siguientes definiciones metodológicas.

Dos tipos de premisas informaron el trabajo técnico y metodológico: por un lado, la condición de niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) en tanto titulares de derechos fundamentales, específicamente de derechos políticos. Las reglas constitucionales vigentes en Chile determinan las condiciones normativas para el ejercicio del derecho a sufragio –que supone solo una parte de los derechos fundamentales de participación política–, en ningún caso condicionan la titularidad de los mismos. Esta consideración es fundamental para orientar dogmáticamente la presente investigación, pues nos permite distinguir dos tipos de funciones que cumplen las normas jurídicas respecto de los derechos de las personas: cómo se establece su titularidad y cómo se regulan las condiciones para su ejercicio. Es decir, las reglas constitucionales vigentes establecen reglas especiales para el ejercicio de uno de los derechos políticos, el derecho a sufragio, pero en ningún caso desconoce la condición de NNA de titulares de derechos.

La ciudadanía en sentido jurídico-formal se construye desde las reglas constitucionales actualmente vigentes, que establecen los requisitos para la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos vinculados al sufragio. Dichas reglas, que no solo suponen criterios de inclusión a la comunidad política sino también de exclusión de la misma, parecieran reflejar un sentir común respecto de la madurez cívica necesaria para sufragar. Sin embargo, es claro que el ejercicio de los derechos políticos desborda el derecho a sufragio, de la misma forma en que es claro que dicho ejercicio comienza mucho antes de la mayoría de edad. Esta constatación permite relativizar que el criterio de pertenencia a la comunidad política se agote en reglas formales, como las que contempla la constitución vigente, cuestión que es particularmente relevante cuando es dicha regla la que se encuentra en cuestión durante un proceso constituyente.

La metodología utilizada combina diversos métodos propios de una investigación en derecho, incorporando una revisión crítica y sistemática de la bibliografía especializada más coherente con los objetivos que se han determinado. Se utilizó, principalmente, el método dogmático para el análisis de las disposiciones normativas analizadas, a través de las cuales se configuran jurídicamente los modelos de participación de NNA. Para abordar satisfactoriamente ambos objetivos fijados por los “términos de referencia”, el trabajo se realizó recurriendo a los enfoques exegético, sistemático, deductivo e inductivo². Especialmente relevante para la investigación fue el método

² MARTÍNEZ (1999), pp. 62-67.

comparativo³, que permitió levantar información relevante relativa a los modelos de participación de NNA recogidos en los ordenamientos jurídicos extranjeros que cuentan con reconocimiento constitucional de los derechos de NNA o que satisfacen el estándar internacional en esta materia. Sin que la descripción que sigue obedezca a criterios cronológicos, los elementos metodológicos utilizados se explican de la siguiente manera:

a. Consideración crítica del estatuto jurídico de NNA

Para efectos de comprobar la diferencia que pudiera existir entre la institucionalidad chilena vigente en materia de reconocimiento y protección de los derechos de NNA y los resultados que arrojaran los estudios comparados configurados en los objetivos establecidos en los términos de referencia, se hizo una revisión preliminar y crítica del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de NNA, en particular aquellos relativos a la participación. El método de trabajo combinó metodologías tanto inductivas como deductivas, ya que los principios y estatutos que se buscaba construir se hicieron sobre la base del estudio y análisis de las normas vigentes, así como de la jurisprudencia nacional y comparada. Se usó el método dogmático-jurídico: a partir del análisis de la institucionalidad vigente, para extraer algunas premisas que explicaran, con carácter general, la configuración actual de la participación de NNA y sus fundamentos teóricos.

b. Estándares internacionales y comparados

Para la construcción e identificación de los estándares emanados del Derecho Internacional y del Derecho Comparado, se utilizó una combinación de los métodos deductivo y comparativo⁴. Primero, se dedujo el contenido normativo relativo al reconocimiento constitucional de los derechos de NNA, así como del establecimiento y regulación de modelos de participación incidente, de los instrumentos constitucionales y legales de otros países analizados, los que fueron determinados según los criterios señalados previamente. Segundo, se recurrió al método comparativo, tanto respecto de la normativa local como del respectivo trabajo dogmático, siguiendo los siguientes criterios:

Los países y las experiencias escogidas son las que permiten entender cómo se concreta –o se comienza a concretar– la satisfacción de los estándares internacionales en materia de participación de NNA. Esto quiere decir, como se explica a lo largo de este trabajo, que no basta con que la política de un país reconozca derechos o que los gobiernos y sus diferentes unidades respondan, según una variada gama de posibilidades y contingencias, a reclamos que NNA les formulen (un buen ejemplo a este respecto, lo constituyen los reclamos de estudiantes secundarios en 2006: se trataba de ejercicio de derechos, donde el Estado de Chile termina respondiendo a sus demandas, pero ello se debe, entre otras cosas, a la fuerza política que el movimiento estudiantil logró reunir a su alrededor). Es necesario, en cambio, que los Estados cuenten con diseños y modelos institucionales

³ PALMA Y ELGUETA (2010), pp. 124-126

⁴ PALMA Y ELGUETA (2010), p. 128; MARTÍNEZ (1999), pp. 64-66

que sean establecidos de manera formal, permanentes, con un funcionamiento igualmente establecido, que respeten, garanticen y promuevan la participación de NNA. La participación de NNA, como se detallará más adelante, demanda apertura institucional a sus intervenciones y no, en cambio, pura buena voluntad –aunque esta esté rodeada de un discurso de derechos.

c. Estatuto de los derechos de participación de NNA

Asimismo, se utilizó el método dogmático en su dimensión sistemática⁵. De esta forma, se identificaron los principios rectores e ideas ordenadoras que permitan definir el contenido de este estatuto, que sean coherentes con el sistema constitucional de protección de derechos de las personas. Se relacionaron los resultados del proceso inductivo antes señalado, con las conclusiones extraídas en la primera fase, contrastando los estándares levantados del análisis y sistematización del Derecho Internacional y comparado. Este trabajo de confrontación y síntesis, permitió extraer algunas conclusiones, particularmente para insumar sólidamente las garantías que deben considerarse en esta etapa de rediseño de la relación institucional entre el Estado de Chile y la infancia.

La estructura del Informe que sigue a continuación aborda los modelos de participación incidentes para niños, niñas y adolescentes que es posible identificar en la región. Para ello, (1) se principia advirtiendo los principales hallazgos que suelen enfatizarse en la participación de niños, niñas y adolescentes, para, posteriormente, (2) avanzar a la identificación y exposición de las estructuras institucionales abiertas a la participación. Finalmente, (3) se sistematiza el reconocimiento constitucional de los derechos de NNA a nivel comparado, identificando (a) un estándar de protección constitucional a partir de los criterios constitucionalmente relevantes y (b) identificando los derechos de NNA que han sido recogidos en las constituciones estudiadas.

⁵ MARTÍNEZ (1999), pp. 63-64

1. La participación de Niños, Niñas y Adolescentes

En su seminal trabajo sobre las escalas de la participación ciudadana, Sherry Arnstein ofreció una tipología de la misma cuyas instancias dependían, dicho grosso modo, del grado de incidencia de la voz ciudadana con respecto a la política a adoptar⁶.

Así, los niveles más bajos o básicos de la participación implican puro simbolismo - identificadas más abajo con (1) y (2)-, ritos vacíos e incluso la utilización de ciudadanos y ciudadanas para revestir las decisiones gubernativas con un halo de legitimidad, para avanzar hacia formas más intensas de participación que involucran la transferencia de información y, en el mejor de los casos, una alianza gubernativo-ciudadana en la toma misma de la decisión.

En este contexto, ella distinguió las siguientes etapas de la participación: (1) *manipulación* y (2) *terapia*, que en el fondo no son formas de participación en lo absoluto. Ejemplos de estas formas de participación—si es que lo son—no debieran ser difíciles de encontrar o advertir. Ellas ocurren, por ejemplo, cuando un acto gubernativo, en el que se presenta una decisión estatal, es acompañado con la presencia de ciudadanos y ciudadanas quienes incluso son invitados e invitadas al podio central para enviar una señal de apertura e inclusión, pero que, en realidad, no dista que ser un rito que carece de significancia política para ellos y ellas. Al final del día, en materia de participación lo que importa es el nivel de incidencia en la decisión pública. Llegar tarde, cuando la decisión ya ha sido tomada y solo para agregar caras ciudadanas al acto, se ubica en estas escalas más bajas de participación, donde, antes que ejercicio de poder, se espera que haya algo así como una transferencia mágica del halo estatal a las almas de quienes son invitados e invitadas a sumarse al acto cívico.

Enseguida enumeró la entrega de (3) *información* y procesos de (4) *consulta*, que permiten a la ciudadanía tener acceso a oír, en el primero, y de expresar su voz, en el segundo, pero sin mayor correlato institucional que asegura incidencia de sus intervenciones. Luego identificó el (5) *aplacamiento*, una forma más cercana a la apertura de avenidas institucionales para escuchar, pero que no implican transferencia alguna de poder. Dicho de otro modo, en el caso del aplacamiento el poder de decisión sigue estando en manos del 'poder central' y las intervenciones ciudadanas, si bien contribuyen a la toma de decisiones, no involucran, en sí mismas, ejercicio de poder de decisión. En los niveles más intensos de participación ciudadana, Arnstein identifica el (6) *partnership*, que permite a la ciudadanía gozar de un relativo poder en la medida que puede negociar los resultados; la (7) *delegación de poder* y el (8) *control ciudadano*, donde la ciudadanía es dotada de espacios para adoptar decisiones o derechamente de todo el poder para tomar esas decisiones⁷.

⁶ ARNSTEIN (1969).

⁷ ARNSTEIN (1969) p. 217

El trabajo de Arnstein es importante no solo en sí mismo, sino que, para lo que nos interesa, es de especial relevancia porque suele referírsele a efectos de ilustrar las diferentes instancias de participación que suelen abrirse para NNA. Roger Hart, por ejemplo, tomó esta tipología de las escalas ofrecida por Arnstein para aterrizarla en la realidad infantil.⁸ A partir de esa adaptación, Hart sostuvo que hay diferentes modalidades de participación de NNA. Su punto de partida es similar al que se ha sugerido desde los estándares del derecho internacional: para que la participación no sea una pura pantalla o puesta en escena, esta debe incorporar alguna de forma de poder compartido.⁹ Hart, entonces, identifica las mismas escalas de participación para NNA,¹⁰ advirtiendo que estos últimos, en general, y a diferencia de lo que afirma Arnstein—principalmente enfocada en el mundo adulto—“no puede, desde luego, compartir el poder igualmente con los adultos.”¹¹

Quizá esta última afirmación de Hart se construye por la especial situación de NNA, quienes carecen de derecho a sufragio y quienes culturalmente se encuentran situados en una condición de vulnerabilidad y subordinación. Ello explica, en parte, que no obstante sea relativamente fácil entender la escala de niveles de participación, sea extremadamente difícil advertir casos prácticos genuinos de formas más intensas de participación para NNA—en especial las formas identificadas con (7) y (8).

Se ha sugerido, principalmente desde la teoría de la ciudadanía de la diferencia, que ello se debe, en parte importante, a la escasa atención que se ha prestado a las formas específicas de participación que identifican al mundo de la niñez y la adolescencia. A diferencia de lo que suele ocurrir en nuestras comunidades, donde las instancias de participación y las formas institucionales, en el mejor de los casos, se abren a la inclusión de quienes han estado tradicionalmente excluidos, la ciudadanía de la diferencia reclama repensar esas formas institucionales y espacios de participación, de modo de adecuarlos a esas formas de intervención que mejor responden al mundo infantil: a sus códigos, complejidades, realidades y formas propias¹². Dicho de otro modo, una genuina apertura a la participación de NNA no pasa solamente por abrir (‘desde arriba’) los espacios de los que disfruta el mundo adulto a la intervención de NNA, sino que pasa, principalmente, por repensar (‘desde abajo’) esos espacios para reacondicionarlos y hacerlos más sensibles a la especial situación y condición de NNA¹³. En otras palabras, de lo que se trata no es solo de invitar a NNA a compartir en instancias que han sido pensadas por el mundo adulto y para el mundo, sino de invitarlos a sumarse a espacios institucionales sensibles a su propia especificidad. El desafío, como se advertirá luego, cuando se detallen los estándares que demanda la participación de NNA, es, también, repensar nuestras instituciones - tal y como las conocemos hoy.

⁸ HART (1987).

⁹ HART (1987) p. 227

¹⁰ HART (1987) p. 228-9

¹¹ HART (1987) p. 227

¹² WALL (2011) pp. 90-4

¹³ LOVERA (2016).

2. Los estándares de participación para NNA: estructuras e instituciones

Esta sección explora las diferentes instancias participativas abiertas para NNA. El informe no hace un barrido de todos los modelos de intervención incidente que puedan identificarse. Como se explicará a continuación, un modelo de participación bien podría estar construido sobre el ejercicio de derechos (como la libertad de expresión), pero cuya incidencia descansa, en última instancia, en una serie de factores más bien contingentes y que dependerán del caso a caso. Así, por ejemplo, una movilización estudiantil -de esto sabemos en Chile- que se edifica sobre la base del ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de reunión, podría ser tremendamente incidente si es del caso que esos NNA cuentan con el capital político suficiente como para llevar al Estado a responder a sus demandas. De esto se sigue que esa incidencia es, como hemos dicho, un alias. Depende de una serie de factores que pueden estar presentes -caso en que la participación será incidente- como ausentes -caso en el que no lo será.

Es por ello que esta sección se centra en las *estructuras formales* de participación, entendiendo por aquellas las instancias procedimentales abiertas por el Estado y sus órganos para hacer posible y efectiva la participación de NNA. Esto es así porque el deber estatal de tomar en debida consideración la opinión de NNA lo obliga a disponer (activamente) de instancias de participación. No se trata, en consecuencia, como ocurre con el ejercicio de derechos expresivos, solamente de no reprimir o ahogar esos espacios de participación autónoma, sino que de obligaciones activas¹⁴. ¿De dónde se obtienen estos estándares? De los compromisos internacionales que el Estado de Chile ha suscrito voluntariamente.

2.1 Los estándares de la participación de NNA

En efecto, la CDN reconoce una serie de derechos que configuran lo que Roche ha venido en llamar la 'ciudadanía social de NNA'.¹⁵ Se trata de derechos, como el propio derecho a participar que la CDN contempla en su Art. 12 o la libertad de expresión reconocida en el Art. 13, que facultan a NNA a intervenir -ocupamos el lenguaje de la CDN acá- "en todos los asuntos que afecten al niño" (Art. 12). En términos conceptuales, la participación de NNA supone que la toma de decisiones públicas se realiza considerando debidamente las voces de NNA. NNA, así como cualquier otra persona, tienen derecho a que sus voces sean atendidas cuando ellos y ellas van a ser afectados, aunque sea tangencialmente, por la medida a adoptarse.¹⁶

Esta lectura encuentra respaldo en la CDN y su práctica. En efecto, estos derechos de participación, derechos que, como decimos, confieren titularidad de intervención a NNA en los asuntos que les afecten, no se ejercen únicamente con respecto a la vida en familia o asuntos escolares. Se

¹⁴ En general, UNICEF (2007) p. 155 y ss.

¹⁵ ROCHE (2005), p. 49

¹⁶ CORVERA (2011), p. 80

extienden, además, en concordancia con el lenguaje de la CDN, a “todos los asuntos”. Esto quiere decir que los derechos de participación que reconoce la CDN no solo debe protegerse a efectos de implementar las obligaciones que de la propia CDN surgen, sino que con respecto de cualquier otra materia o asunto que afecte a NNA “incluso si no están específicamente tratados en la Convención”.¹⁷

Para los Estados parte de la CDN, y Chile es uno de esos Estados, este derecho a participación genera el deber de proveer oportunidades que permitan a NNA “ser escuchados en todas las áreas de sus vidas, tanto en su comunidad local, como a nivel nacional e internacional”¹⁸.¹⁸ En palabras de Parkes, se trata de aplicar estándares democráticos en todas las áreas de la vida de NNA,¹⁹ estándares que, en ciertas áreas que afectan con especial fuerza a NNA (como políticas educacionales) debieran ser un deber ineludible del Estado.²⁰

Más específicamente, debe advertirse, además, que en el último período de observaciones, el Comité de los Derechos del Niño manifestó su preocupación ante la falta de estructuras oficiales y de otro tipo, “que permitan a los niños participar en la elaboración de las políticas nacionales, regionales y locales relativas a la infancia, y en particular procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones”.²¹

Al momento de las recomendaciones, el Comité fue enfático. Recomendó al Estado de Chile que,

“a) Asegure la aplicación efectiva de leyes en que se reconozca el derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos relativos a sus derechos, en particular la educación, la salud, la justicia y los asuntos relativos a la familia;

b) Revise la Ley núm. 20500 (2011) para que se reconozca y garantice el derecho del niño a participar de manera directa en asociaciones y en asuntos de la administración pública;

c) Establezca estructuras oficiales que permitan a los niños participar en la elaboración, aplicación y supervisión de políticas nacionales, regionales y locales relativas a la infancia, y procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones, prestando especial atención a las niñas y a los niños de ambos sexos en situación de vulnerabilidad”.²²

Desde luego que no basta que las la participación de NNA se encuentra estructurada e institucionalizada. Hecho esto, se requiere la satisfacción de una serie de estándares que permitirán calificar esa participación como una incidente—o significativa, en palabras del derecho internacional. En este sentido, y en consonancia con lo dicho hasta acá, el primer estándar de participación que

¹⁷ UNICEF (2007), p. 155

¹⁸ PARKES (2008), p. 2

¹⁹ PARKES (2008), p. 3.

²⁰ PARKES (2008), p. 7.

²¹ COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2015b), para. 28 letra c).

²² Id. Para. 29.

puede advertirse es el deber estatal de ofrecer oportunidades para la participación significativa de NNA.²³ De acuerdo al Comité de los Derechos del Niño, este es un deber estatal. Los Estados partes, ha dicho el Comité, “se encuentran bajo la obligación estricta de adoptar medidas apropiadas para garantizar este derecho a todos los niños”.²⁴

En segundo lugar, debe observarse que este deber del Estado no puede estar sujeto a límites de edad mínima. De acuerdo al Art. 12.1 de la CDN,

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

En otras palabras, de la lectura de dicho precepto -y esto ha sido aclarado por el propio Comité de los Derechos del Niño- no debe colegirse la facultad para establecer un límite de edad para participar.²⁵ Al contrario, la interpretación auténtica de la CDN indica que el derecho a participar debe asegurarse a todos los NNA, desde los más jóvenes a los mayores.²⁶ El estándar de la CDN, como se lee en la disposición en comento, entonces, no es uno que se construya solo sobre la edad, sino sobre la capacidad de NNA para formarse su propio juicio -capacidad que, ha dicho el Comité, debe presumirse.²⁷

De lo anterior, desde luego, no se sigue que todos los NNA deben participar de las mismas instancias. En ciertas ocasiones, es posible justificar -por ejemplo por razones metodológicas- espacios reservados para que NNA de ciertas edades intervengan. Lo anterior, desde luego, sujeto a que dicha participación obedezca únicamente a consideraciones metodológicas, sea igualmente significativa vis-à-vis las otras formas de participación y no sea discriminatoria.

En tercer lugar, el Estado no debe discriminar a NNA. Esto supone un deber negativo para el Estado de abstenerse de realizar discriminaciones que carezcan de razón, como, por ejemplo, estableciendo límites discrecionales de edad entre NNA para participar. Pero importa, además, deberes positivos para el Estado de abrir espacios de participación (el primer estándar) y adecuarlos a la intervención de NNA.²⁸ En el caso de grupos de NNA más desaventajados,²⁹ como el caso de la niñez indígena o migrante y refugiada, ese deber es más estricto.³⁰

En cuarto lugar, este derecho debe asegurar la participación libre de todos los NNA. Que la participación de NNA deba ser libre, quiere decir que no puede ser obligatoria ni compulsiva.

²³ PARKES (2008), p. 2-3

²⁴ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009), par. 19

²⁵ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009), par. 21

²⁶ PARKES (2008), p. 3 y UNICEF (2007), pp. 153-4

²⁷ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009), par. 20.

²⁸ Id. par. 66.

²⁹ Sobre la posibilidad de establecer grupos de NNA más vulnerables dentro de la vulnerabilidad propia de la infancia, véase LOVERA (2015), pp. 23-5.

³⁰ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009), pars. 4 y 21; UNICEF (2007), p. 159-60

En definitiva, es decisión última de NNA el decidir si se recurre a los canales (sea formales o informales) habilitados para la participación.³¹³¹

Esta voluntariedad en la participación, sin embargo, no se agota en la prohibición de compulsión, sino que se extiende a deberes positivos que podríamos denominar de habilitación para la participación voluntaria de NNA. De una parte, que la participación sea voluntaria no solo significa que no sea obligatoria, sino que, además -y en especial en el contexto de la CDN- debe tratarse de una intervención libre de manipulaciones.³² Esto supone el deber estatal de no intervenir de manera inapropiada pero, al mismo tiempo, de asegurar que otros adultos no lo hagan a través de NNA. Esto supone deberes de cuidado de la autonomía de NNA, de modo que ellos y ellas puedan sostener sus propias apreciaciones con independencia de adultos. Esta obligación se traduce, además, en una exigencia sustantiva: la apertura de las materias sobre las que NNA puedan pronunciarse. Como se ha señalado más arriba, no existen áreas o materias que sean propias de la autoridad parental u adulta y que no requiera la voz de NNA.³³

De otro lado -y en cierto modo para hacer posible la autonomía antes dicha- se ha señalado que la capacitación, educación y entrega de información son una condición necesaria para que las intervenciones de NNA sean libres.³⁴ Una participación política efectiva no puede sino principiar por procedimientos instancias, así como de los asuntos de especial relevancia política, incluidos “los principios e instituciones democráticas”.³⁵ Esto resulta de especial relevancia en Chile. En un estudio publicado en 2001 y que preguntaba por el nivel de conocimiento e involucramiento cívico y político de NNA de 14 años, Chile exhibió resultados bajo el promedio internacional en un estudio comparativo entre 28 países.³⁶

Es en este mismo contexto en que deben situarse los derechos de guía y educación parental. Una de las principales objeciones que el mundo conservador erige en contra de la apertura de espacios de autonomía política para NNA, es que dicha apertura supone el reemplazo de la familia y del rol preferente que asiste a los padres. Nada de eso es verdad. El reconocimiento de derechos a NNA para que puedan ejercerlos con autonomía, esto es sin necesidad de conocimiento ni consentimiento de sus padres o adultos responsables, no supone reemplazar a los padres por la Administración ni privarlos de sus derechos. En efecto, y como es obvio, ese mismo ejercicio de derechos por parte de NNA opera como límite a la intervención estatal. Pero, además, debe anotarse que tanto en el contexto de la CDN como en el constitucional chileno,³⁷ ese derecho-deber preferente de los

³¹ Id. 22-5

³² Id. par. 22

³³ UNICEF (2007), pp. 154-5.

³⁴ Id. p. 159-60.

³⁵ LIMBER y HEVENER (2002), p. 82.

³⁶ TORNEY-PURTA ET AL. (2001)

³⁷ Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional sostuvo que,

Las normas sobre consejería en condiciones de confidencialidad no impiden, en efecto, a los padres de las adolescentes escoger el establecimiento educativo de sus hijas ni transmitir a éstas conocimientos y valores sobre la vida sexual, lo que es suficiente para rechazar el requerimiento en esta parte, sin que dichas normas vulneren el ejercicio legítimo de los derechos de las adolescentes, que también debe ser respetado.

padres está orientado a servir de dirección y orientación para que NNA puedan ejercer los derechos que se les reconocen tanto en la CDN como en las legislaciones domésticas. Para decirlo en otras palabras, los padres (y adultos responsables) tienen deberes para con NNA, los que a su turno poseen derechos contra el Estado. Estos estándares son, de hecho, eso; un límite al ejercicio de potestades estatales al momento de adoptar decisiones públicas.³⁸

Finalmente, y para advertir, aún más, la importancia del arreglo institucional específico, la participación de NNA debe ser significativa. Para que la participación de NNA sea significativa se requiere que ella sea (i) relevante, (ii) apropiada y (iii) sujeta a rendición de cuentas. La participación de NNA es (i) relevante dependiendo del grado en que las intervenciones de NNA serán consideradas³⁹ y sus puntos de vista respetados⁴⁰ en la adopción de las medidas bajo discusión. Por eso es que el ‘espacio institucional’ que ocupará su voz y el carácter (ii) apropiado de las instancias participativas deviene en crucial. Para que la participación sea apropiada, los espacios de participación que el Estado debe poner a disposición de NNA deben estar adecuados para hacer posible su intervención efectiva (*child-friendly environments*).⁴¹ Son la adecuación de personal, espacios y procedimientos para NNA lo que, en definitiva, va a terminar sellando la suerte de la relevancia de la participación.

Finalmente, (iii) debe existir una retroalimentación (o devolución) que permita hacer un seguimiento y evaluación de la participación de NNA. En palabras del Comité, se trata de “explicar a NNA cómo sus puntos de vista fueron considerados y sopesados.”⁴²

Muchas veces esa retroalimentación también está institucionalmente determinada. La suerte que esa institucionalidad asigne a la participación de NNA, como advierte Parkes, permite tener información relativamente fidedigna sobre la intensidad con que ha sido tomada en cuenta la participación de NNA. Parkes, así, llama la atención sobre el vínculo entre la retroalimentación y los usos que se ha hecho de las opiniones de NNA. Por ejemplo, un buen criterio para medir la influencia de la participación – prevenida la dificultad de evaluar las causas de una decisión política – son los usos que se haga de las opiniones y acuerdos – tratándose de instancias más permanentes, como consejos o parlamentos infantiles.⁴³ Por ejemplo, en Eslovenia, el Parlamento Nacional de los Niños puede enviar copia de sus resoluciones adoptadas al gobierno u otras instituciones estatales relevantes, según el asunto de que se trate.⁴⁴

Tribunal Constitucional (2008), Rol No 740, 18 de abril de 2008, considerando 16

³⁸ Véase, sobre el particular, ESPEJO (2015).

³⁹ PARKES (2008), p. 19.

⁴⁰ COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009), par. 134 (c).

⁴¹ Id. par. 134 (e).

⁴² Id. par. 45.

⁴³ PARKES (2008), p. 22.

⁴⁴ Id. p. 21.

2.2 El modelo de la participación de NNA: estructuras e instancias

El informe, entonces, no se centra en aquellas hipótesis de participación autónomas de NNA que, en principio, si bien se encuentran protegidas por derechos constitucionales (como la libertad de expresión o formación de coaliciones de ONGs), no generan (en principio) deberes de respuesta de parte del Estado. En este sentido, se explora, brevemente, (a) la experiencia de los parlamentos juveniles, para luego indagar, con mayor detención, las (b) estructuras abiertas a la participación incidente o significativa de NNA en la región.

a. Parlamentos juveniles

Como informa Parkes, los parlamentos infantiles han comenzado a aparecer de manera copiosa en los reportes de los Estados Partes de la CDN, como una forma de satisfacer las obligaciones de apertura participativa que dicho tratado -y en especial su Art. 12- imponen.⁴⁵ De hecho, estas estructuras, por regla general, se establecen para ofrecer a NNA de espacios de participación para que “puedan expresar sus puntos de vista sobre asuntos de especial preocupación para ellos y ellas”.⁴⁶ Se encuentran presentes, en diferentes formas, en más de 30 países entre los que se encuentran India, Bolivia, Alemania, Ecuador, Brasil, Nigeria Escocia y el Reino Unido.⁴⁷

Parkes ofrece un recorrido por lo que denomina las mejores prácticas de parlamentos de NNA en el mundo y las identifica del siguiente modo:⁴⁸

- I. *Modelos de elección democrática de los representantes de NNA* en esos parlamentos, como ocurre en el parlamento juvenil de Escocia y el Reino Unido. Existen modelos de designación a estos parlamentos, como en Zimbabue y Nueva Zelanda.
- II. Que incluyan *a todos los NNA a todos los niveles de la sociedad*, lo que implica que estos parlamentos deben desarrollarse a nivel escolar, comunal y, cuando el asunto así lo demande, nacional.
- III. En tercer lugar, el mandato de estos parlamentos debe extenderse *a todos los asuntos que afecten a NNA*.
- IV. Las opiniones de NNA deben estar dotadas de debida consideración por las demás instancias de discusión, diseño e implementación de políticas. Esto es algo que se verifica en los sistemas de respuesta (*o feedback*) de los que están rodeados estos parlamentos.
- V. Para que los parlamentos de NNA sean útiles, se requiere que los Estados Partes se encarguen de difundir estas estructuras participativas entre la niñez.

⁴⁵ PARKES (2008), pp. 8-9.

⁴⁶ PARKES (2008), p. 9.

⁴⁷ WALL (2011), pp. 88.

⁴⁸ PARKES (2008), pp. 10-25.

VI. Finalmente, las mejores prácticas evidencian que se recomienda que estos parlamentos, antes que eventos de un día, posean una base de estabilidad en el tiempo y cuenten, en el mejor de los casos, con reconocimiento legal.

En términos generales presentan diferencias con los parlamentos nacionales en ámbitos relativos a los asuntos sobre los que deliberan, su forma de organización, su modo y períodos de funcionamiento y, en especial, por el hecho de carecer de potestades legislativas propiamente tales. Sin embargo, esto no los priva de su potencialidad participativa. En primer término, estas instancias son valiosas en sí mismas al proveer a NNA de espacios de deliberación en que interactúan con sus pares y sobre sus asuntos de interés. En este sentido, los parlamentos de la infancia operan como espacios educativos y de introducción a la vida democrática. En Escocia, por ejemplo, el Parlamento de los Niños de ese país desarrolló una ronda de consultas y discusiones en que participaron NNA de entre 9 y 12 años. ¿El objetivo? Recabar sus puntos de vista en relación a sus opiniones sobre la legislación que en entonces se encontraba en discusión, la hoy *vigente Children and Young People (Scotland) Act 2014*.⁴⁹

¿Cuál es el valor de los parlamentos de la infancia? Por cierto que no cualquier instancia que sea denominada así, como parlamento de la infancia, parlamento juvenil u otro similar, satisface, por ese solo hecho, las condiciones que impone el Art. 12 de la CDN y los estándares que a su respecto se han desarrollado. En primer lugar, muchos de estos parlamentos se evalúan tomando en cuenta ese perfil educativo- de preparación de NNA para la ciudadanía adulta. Dependiendo de las razones para un acercamiento tal, podría decirse que se trata de una primera forma de entender estas instancias, pero que dice poco, todavía, sobre su potencial participativo y de dispersión del poder. La verdad es que, en línea con lo señalado antes al observar las escalas de la participación, se espera que estos avancen a ser dotados de cuotas efectivas de poder.⁵⁰ De otro modo, se corre el riesgo que estas estructuras sean puro simbolismo y formas a través de las que los Estados intentan satisfacer (al menos en teoría) las obligaciones de apertura participativa del Art. 12 de la CDN.⁵¹

Por ello, en segundo lugar, los parlamentos de NNA son relevantes, como se dijo, en la medida que se estén rodeados de arreglos institucionales o den lugar a prácticas políticas permanentes—por oposición a las meramente coyunturales—que permitan que, a través de ellos, se verifique una genuina forma de influencia (una participación incidente y significativa) en las decisiones políticas. Para evitar que se transformen en instancias puramente preparatorias y sin valor participativo incidente, entonces, se enfatiza la necesidad de potenciar su capacidad para canalizar las visiones de los miembros más jóvenes de nuestra comunidad, hacia los representantes nacionales.⁵²

Así, por ejemplo, en Eslovenia (como se acaba de decir), el Parlamento Nacional de los Niños puede enviar copia de sus resoluciones adoptadas al gobierno u otras instituciones estatales relevantes, según el asunto de que se trate, mientras que en Tasmania las resoluciones del parlamento juvenil

⁴⁹ CHILDREN'S PARLIAMENT (Scotland) (2012).

⁵⁰ BELLAMY (2002) p. 41

⁵¹ PARKES (2013) p. 195.

⁵² Id.

son distribuidas al departamento gubernativo correspondiente para que sean debidamente consideradas.⁵³ En el Reino Unido, por su parte, el manifiesto de la juventud aprobado por el parlamento de adolescentes gatillo la respuesta directa del Gobierno a sus apreciaciones.⁵⁴

b. Estructuras participativas en la región

A través de la información recopilada, que se extiende tanto en normativa sancionada y vigente en diversas naciones de Sudamérica, como en la experiencia documentada de participación infantil, sugerimos enfocar el análisis en las diferentes formas institucionales que buscan incentivar la participación infantil en la región con el propósito de desarrollar políticas públicas que atiendan a las necesidades generales y locales de NNA.

La mayoría de los países de la región hoy cuentan con marcos normativos e institucionales sobre infancia y adolescencia materializados en leyes específicas para la infancia y códigos de la niñez, los cuales comprenden ampliamente aspectos considerados prioritarios para la protección y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia. Todo esto en concordancia con lo establecido por la convención sobre los derechos del niño.

⁵³ PARKES (2008), p. 21.

⁵⁴ Se trató de un reporte de 31 páginas, como narra Parkes, que demostró el interés del gobierno de abrirse a las opiniones de NNA. PARKES (2008), p. 20.

País	Constitución Política incorpora la CDN, reconoce más derechos que la protección y/o establece prioridad en el ejercicio de derechos de NNA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Código de la Niñez y la Adolescencia o Estatuto	Sistema de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes	Organismo rector de políticas y especializado para NNA	Plan de Acción y/o Política Nacional para NNA
Argentina	X	X	X	X	X
Bolivia	X	X	X	X	X
Brasil	X	X	X	X	X
Paraguay	X	X	X	X	X
Chile					
Colombia	X	X	X		X
Costa Rica		X	X	X	X
Cuba	X				X
Ecuador	X	X	X	X	X
El Salvador		X	X	X	X
Guatemala		X	X		X
Honduras	X	X	X	X	
México	X	X			
Nicaragua	X	X	X	X	X
Panamá		X			X
Perú	X	X	X		X
República Dominicana	X	X	X	X	
55 Uruguay		X		X	X
Venezuela	X	X	X	X	X

En términos más específicos, a continuación se exponen esos diferentes arreglos institucionales habilitados para la participación de NNA.

⁵⁵ Pyerín y Weinstein (2015), p. 39.

Tipo de experiencia o mecanismos de participación	Nombre	Nivel territorial	País
Consultivas de NNA (Consejos, Comité)	Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes	Distrital	Perú
	Consejo Consultivo de NNA, Movilización y Espacios Consultivos	Nacional	Ecuador
	Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes del municipio de Santiago de Cali	Municipal	Colombia
	"Ahora los Chicos" El barrio y la ciudad que queremos (Barrial)	Municipal – distrital	Argentina
	Consejo de Niños y Niñas de la Comuna de Maipú, Región Metropolitana	Municipal	Chile
	Aty Ñomongetara Coordinadora Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores, Espacio consultivo y deliberativo (asamblea)	Nacional	Paraguay
Movilizaciones y consultas masivas	8ª Conferencia Nacional de los Derechos de NNA	Nacional	Brasil
	Movimiento nacional de NNA para la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes	Nacional	Ecuador
	Ideas para Bogotá	Municipal	Colombia
	Campaña "Movilizándonos por una cultura integral de derechos"	Regiones	Chile
Espacios participativos de NNA	Proyecto Más Allá del Aula (4 años) ⁵⁴ Actividades lúdicas articuladas a la enseñanza de los derechos humanos y de la niñez, con incorporación progresiva de valores y normas claves para el proceso de desarrollo	Municipal (Municipio rural de Santini)	Paraguay
Presupuestos y participación	Presupuestos participativos y Movilización	Municipal, distrital	Paraguay
	Participación de adolescentes en la elaboración y monitoreo del presupuesto	Municipal	Brasil
	Presupuestos participativos y Movilización	Municipal distrital, provincial y nacional	Perú
Gobiernos, Parlamentos, Municipios Escolares	Consejos de grado (curso), Consejos escolares y Comités ⁵⁵ Organización de NNA – Sectorial (educación)	Municipal Local Localidades de San Roque y San Ignacio	Paraguay
	Códigos de convivencia en las comunidades educativas y gobiernos escolares ciudadanos	Provincial – municipal	Ecuador
	Gobierno escolar Escuela Karol Cardenal de Cracovia, Comuna de Pedro Aguirre Cerda	Comunal	Chile
	Parlamento estudiantil Comuna de Lo Prado, Santiago	Comunal	Chile
	Municipios escolares	Nacional	Perú
Instancias de promoción y protección de derechos y participación de NNA	Territorios Sociales Solidarios, Paraguay Espacio protector de la participación territorial	Municipal, distrital	Paraguay ⁵⁶
	CODENI: Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente	Municipal	

*i. Ecuador*⁵⁷

En Ecuador existe el Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas, y Adolescentes de Ecuador. Se trata de una instancia consultiva de NNA y que posee alcance nacional. Fundado en el año 2007, es un espacio creado por el art. 198 del Código de la Niñez y Adolescencia y por la Resolución 001-2005-CNNA. El consejo posee un carácter consultivo y está compuesto de 24 Consejeros Provinciales

⁵⁶ Pyerín y Weinstein (2015), p. 40. Parte importante de las secciones por países está basada en la información orgánica acá disponible.

⁵⁷ tienen derecho a ser consultados en todos los asuntos que les afecten. Esta

que son niños, niñas y adolescentes entre 8 y 17 años, con sus respectivos suplentes. Los consejeros tienen una duración de 2 años en sus cargos. Tiene una directiva con 6 miembros escogidos de entre el Pleno⁵⁸. Sus miembros composición, según se dispone en la resolución antes identificada, “serán elegidos mediante un proceso democrático y participativo que se realizará en cada una de las provincias del país, comenzando a nivel nacional” (art. 2).

Su labor se centra en ejercer una representación pública de los niños, niñas y adolescentes del Ecuador; realizando acciones de vigilancia y exigibilidad de Derechos, como también de incidencia en la toma de decisiones en el sector público y privado en temas de Niñez y Adolescencia. Incluye grupos tradicionalmente excluidos: discapacitados, trabajadores, indígenas y afrodescendientes. Cuenta, además, con un reglamento interno.

Dentro de las actividades en que participado se enumeran:

- Apoyo al proceso de conformación de la Red Anti CO2
- Participación en la construcción de la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010 “Juntos por la equidad desde el inicio de la vida”
- Presentación de la propuesta de Consejos Consultivos en el III Congreso Mundial de la Niñez y Adolescencia (Barcelona 2008)
- Presentación del rol del CCNNA en la definición de políticas públicas en el marco III Congreso Mundial de enfrentamiento a la explotación sexual a NNA. (Río de Janeiro 2008)
- Campaña “Mi futuro y presente en la Constitución” (2007 – 2008)
- Campaña de difusión de los avances de la Constitución en materia de niñez y adolescencia (2008)
- Campaña “Si tienes 16 años puedes votar” (2009)
- Presentación de la propuesta de Ecuador en el XX Congreso Panamericano de la niñez y adolescencia (Lima – Perú 2009)
- Gira Democrática para celebrar el Día del Niño (junio 2009 -2010)
- Campaña “Nos une el fútbol, nos une la vida”, contra la violencia en los estadios (junio-2009) Iniciativas en las que participa el Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes

⁵⁸ Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes de Ecuador, disponible en: https://www.facebook.com/Consejo-Consultivo-Nacional-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-de-Ecuador-108295259202275/info/?tab=page_info

- Encuentro Binacional entre niños, niñas y adolescentes de Ecuador y Colombia “Niñez por la paz” (2009)
- Participación en procesos de regulación de contenidos de programas en medios de comunicación.
- Comisión interinstitucional para regular el acceso de niñas, niños y adolescentes a espectáculos taurinos.
- Aporte en la implementación de la línea 123 de atención a niños, niñas y adolescentes. Campaña contra la propuesta de rebajar la edad de la inimputabilidad de las y los adolescentes (2010)
- Impulso al proceso de elaboración y aplicación de Códigos de Convivencia en las instituciones educativas a nivel nacional.
- Impulso a los procesos de conformación de los gobiernos escolares ciudadanos en las instituciones educativas a nivel nacional.
- Aporte a la construcción de la política del uso del tiempo libre de las y los adolescentes. Proyecto “Fortalecimiento del Consejo Consultivo Nacional y Consejos Consultivos Cantonales de Niños, Niñas y Adolescentes para generar espacios de acercamiento de los sectores de niñez y adolescencia, y asegurara su representatividad a nivel nacional y local” con el CNNA e INFA.
- Lanzamiento de la Agenda Social del país 2009 – 2013. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.
- Posicionamiento del CCNNNA en la esfera política del país.⁵⁹

Algunas de estas campañas – evidentemente el caso de “Mi futuro y presente en la Constitución,” se desarrollaron en el contexto de la discusión constituyente que concluyó con la aprobación de una nueva Constitución. Esta campaña tuvo como primer objetivo sopesar la falta de participación de la sociedad civil en la determinación de los 120 representantes que tomaron asiento en la asamblea constituyente. Los resultados de esta campaña, que se gestó en un proceso de discusión que intentó abarcar la totalidad de las propuestas del movimiento social, fue entregado a los asambleístas el día sábado 9 de febrero del 2008, donde la presencia de niñas, niños y adolescentes fue multitudinaria y festiva.⁶⁰ Según se recoge en algunas notas de prensa, el informe que se entregó a los asambleístas contenía cinco grandes ejes: Derechos y Principios, Participación Social, Sistema Nacional de

⁵⁹ Se puede acceder a más información de la conformación, elección, proyectos y estructura en: http://www.sename.cl/wsename/otros/seminario_internacional/cconsultivo_ecuador.pdf

⁶⁰ “El futuro y el presente del Ecuador en la Asamblea Constituyente, Las políticas sobre niñez y adolescencia como tema de discusión”, disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/entretien/fiche-entretien-71.html>

Protección de Derechos e Inversión. Con respecto a los derechos, se sostuvo la necesidad de conferir prioridad absoluta a los derechos de la niñez y la adolescencia sobre los de los demás y deben tener prioridad en el gasto, así como el reconocimiento del interés superior del niño.⁶¹

A nivel municipal es posible encontrar otras iniciativas. Tal es el caso de los denominados Códigos de Convivencia en las Comunidades Educativas y Gobiernos Escolares Ciudadanos. Estos códigos, que fueron ordenados por una resolución ministerial (Res. No. 182, Ministerio de Educación), tiene el propósito declarado de fortalecer el perfil participativo de los miembros de la comunidad educativa, incluidos NNA – en concordancia con el Código de la Niñez y la Adolescencia del Ecuador (art. 38 b).

Esta experiencia consiste en la institución legal que válida la participación de NNA en aquellos procesos que surgen alrededor de los establecimientos educacionales, en términos tales que permite que NNA sean partícipes activos y autónomos de la configuración del régimen normativo que regula a la comunidad educativa. Así, por ejemplo, puede anotarse algún ejemplo de código de convivencia en que se enfatiza este perfil de estudiantes, a los que se los concibe como: “protagonista en la organización, gobierno, funcionamiento, toma de decisiones, planificación, gestión y rendición de cuentas en los asuntos inherentes al ámbito educativo”.⁶²

En la configuración de este proceso puede destacarse que el Consejo Consultivo Nacional de NNA participa en espacios de construcción de metodologías para la conformación de Redes Locales de Consejos Estudiantiles. El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia participa, además, en mesas itinerantes en las que se busca la certificación de establecimientos educativos. También se implementan consultas a NNA en todas las provincias, quienes integran además los equipos impulsores provinciales, espacios en que se definen territorialmente las metodologías para la implementación de códigos de convivencia. Finalmente, se han instituido los Gobiernos Escolares Ciudadanos, instancias en las que NNA deciden en conjunto a adultos sobre metodologías educativas, utilización de fondos y espacios físicos, contratación de profesores y aplicación de estrategias de fomento del buen trato y cultura de paz, etc.⁶³ Se definen, en efecto, como materialización del derecho de ciudadanos y ciudadanas a participar de manera protagónica en la decisión, planificación y gestión de los asuntos públicos (art. 95 de la Constitución de Ecuador).⁶⁴

Existen en Ecuador, además, otras iniciativas a nivel local en que se han abierto espacios formales a la participación de NNA. Tal es el caso de las consultas urbanas, consultas entre las

⁶¹ “Mi futuro y presente en la constituyente”, El Diario, 26 de febrero de 2008, disponible en: <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/71079-mi-futuro-y-presente-en-la-constituyente/>

⁶² Véase: <http://www.liceonaval.mil.ec/archivos/CODIGOCONVIVENCIA2014.pdf>

⁶³ Lineamientos generales para la expedición de códigos de convivencia, puede consultarse en: <http://www.educar.ec/noticias/normas.html>

⁶⁴ Normativa sobre los Organismos Escolares, Acuerdo No. 382-11, disponible en: <http://www.educar.ec/noticias/organismos.html>

que destaca la desarrollada en el cantón de Santa Ana de Cotacachi.⁶⁵ Allí, y en el marco de la implementación de la política de participación cívica de la Asamblea de Unidad Cantonal de Cotacachi, se desarrolló una consulta urbana. Estas consultas urbanas se han definido como instancias animadas a facilitar el diálogo entre las administraciones de las ciudades y otras unidades locales y otros sectores de la comunidad – en este caso, de NNA.⁶⁶ Este proceso se desarrolló en tres instancias: la de consultas urbanas, orientada a la construcción de un diagnóstico, durante 1999-2000; la de elaboración de un plan de acción, en 2000; y la de elaboración de un programa de focalización de las acciones para cumplir con el plan (2001-2002).⁶⁷ En la primera etapa participaron 1394 personas; 750 niños y niñas y 644 adolescentes (hasta los 28 años).⁶⁸

Estas consultas y diagnósticos llevaron a la firma del ‘Gran Acuerdo de la Niñez y juventud’, acuerdo en cuya implementación se debía involucrar fuertemente el gobierno local. La tercera etapa, orientada, como se ha dicho, a focalizar los esfuerzos del plan de acción, incluyó el establecimiento de un presupuesto municipal para la participación de US\$6,372 de 2002. Además de esos fondos, que fueron utilizados para financiar diversas iniciativas de NNA, otros proyectos fueron incluidos dentro de los programas regulares del gobierno local – de modo que fueron financiados y ejecutados por ese vía.⁶⁹

ii. Colombia

En Colombia resulta interesante advertir el trabajo del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes del Municipio de Santiago de Cali. Se trata de una instancia consultiva de alcance municipal, que se constituyó por primera vez durante Octubre del 2013. Se encuentra conformado a día de hoy por más de 200 niños, niñas y adolescentes del municipio, agrupados en 10 nodos de participación: 5 nodos de 6 a 12 años y 5 nodos de 13 a 17 años. Recibieron formación en participación ciudadana, democracia, liderazgo y desarrollo urbano incluyente.⁷⁰

El Consejo tiene participación en espacios como el Consejo de Política Social (CONPOS), mesas de trabajo de la niñez, comité Sieti, entre otros espacios que trabajen por el bienestar de los/as NNA.⁷¹ Con anterioridad a su conformación, y de manera continua, los NNA que participan del Consejo Consultivo reciben constante formación en Participación Ciudadana, Democracia, Liderazgo y Desarrollo Urbano Incluyente.⁷²

⁶⁵ El caso de Cotacachi, debe anotarse, es uno de sostenido incentivo a la participación ciudadana, según expone ORTIZ (2004) p. 12

⁶⁶ CABANNES (2006) p. 195.

⁶⁷ Id. pp. 197-99.

⁶⁸ Id. p. 197

⁶⁹ Id. p. 199

⁷⁰ UNICEF Chile (2015) p. 80.

⁷¹ Id.

⁷² Alcaldía de Santiago de Cali, Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social. (2013), disponible en: http://cali.gov.co/publicaciones/lanzamiento_del_consejo_consultivo_de_nios_y_adolescentes_pub

iii. Perú

Perú exhibe tres instancias que merecen atención. Primero, el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes – inspirado en la experiencia ecuatoriana.⁷³ Se encuentra integrado por 26 NNA, de entre 10 y 17 años de edad. El CCONNA, como se le conoce, “tiene como finalidad participar en la formulación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia emitiendo opiniones, observaciones y elevando propuestas a la DINNA” (art. 4), la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes. El art. 6 de la resolución que crea el CCONNA, dispone que son sus funciones:

- 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; y
- Promover los derechos de las niñas, niños y adolescentes en coordinación con la DINNA y los Gobiernos Regionales.

A nivel local, puede anotarse el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana. De alcance distrital, el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana surge con el fin de darle un espacio donde los NNA puedan ejercitar su participación direccionada a beneficiar a esta población, considerada vulnerable. Se instituye 10 de Febrero de 2011, bajo la ordenanza municipal N° 1499-L municipal⁷⁴ y publicado en el Diario Oficial de la Municipalidad; cuenta con registro de inscripción de NNA y Organizaciones, a cargo de la Oficina del Registro Único de Organizaciones Sociales (RUOS) de la Gerencia de la Participación Vecinal. Según dispone la propia ordenanza en comento, este Consejo tiene la finalidad de “participar en la formulación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, emitiendo opiniones y elevando propuestas a la alcaldía Metropolitana” (art. 3). Está integrado por 26 NNA democráticamente electos en cada departamento. Sus recomendaciones tienen un carácter jurídicamente vinculante.

Realizó el Foro de participación de NNA “No te quede... pasa la voz”⁷⁵ y la movilización de toma de la Plaza Mayor por 300 NNA. Los consejeros nacionales participaron en la evaluación y formulación del

⁷³ SOLARI (2013) p. 51

⁷⁴ Reporte del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana – IFEJANT, disponible en: <http://ifejant.org.pe/Archivos/conna1.pdf>

⁷⁵ El evento, tuvo la finalidad de informar sobre el proceso de inscripción de organizaciones de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad de Lima Metropolitana para su participación en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes

Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia del año 2011.⁷⁶ A su vez, ha participado de procesos de concientización ciudadana respecto a las dificultades que sufren los NNA como miembros de la ciudad.⁷⁷ La experiencia se ha replicado en otros municipios, y se ha creado un Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerable.⁷⁸

Por otro lado, y a nivel escolar, aunque de alcance nacional, se encuentran los Municipios Escolares. El ministerio de Educación de Perú define esta institución como “una organización, reconocida en la Ley General de Educación (Ley N° 28044. Art. 53°), cuya finalidad es promover en las y los estudiantes el ejercicio de la ciudadanía y democracia, permitiéndoles ejercer su derecho a elegir y ser elegidos e integrarse a la comunidad educativa en acciones orientadas al bienestar de las y los estudiantes.”⁷⁹

“Es una organización de niños, niñas y adolescentes, que se constituye en la escuela, como un espacio importante de aprendizaje, por intermedio del cual los estudiantes desarrollan actividades en beneficio de sí mismos, de su escuela y comunidad.

Ello contribuye a la incorporación activa de los niños, desde pequeños, en un proceso de desarrollo de valores, ciudadanía y democracia”.⁸⁰

El objeto de esta experiencia es empoderar y hacer partícipe a los miembros de la comunidad, y en particular a los estudiantes, en los procesos que desarrolla la comunidad educativa en dirección a un aprendizaje que esté orientado a las necesidades propias de dicha comunidad. Los municipios escolares realizan múltiple trabajo conjunto con las instituciones administrativas locales, encargadas de brindar soporte y encaminar las acciones a los objetivos educativos generales de la localidad. Sin embargo, ocurre que las reglas eleccionarias, que se encuentran determinadas por ley, y los periodos anuales, han causado problemas por la constante rotación de los miembros del municipio escolar.⁸¹

⁷⁶ UNICEF Chile (2015) p. 80

⁷⁷ Se puede observar algunas de las propuestas que han planteado y las observaciones que han realizado a la ciudadanía en YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=bMD_Ff1rZCc

⁷⁸ Ministerio de la Mujer y la Población Vulnerable del Gobierno de Perú, disponible en: http://www.mimp.gob.pe/portalmimp2014/index.php?option=com_content&view=article&id=160&Itemid=302

⁷⁹ Ministerio de Educación del Gobierno de Perú, disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/a/007.php>

⁸⁰ Información disponible en: <http://lorgio-historiaygeografiadigital.blogspot.cl/2011/06/municipios-escolares-y-consejo-escolar.html>

⁸¹ Informe de Evaluación Externa Ex Post – ESF – El Taller. (2009) Proyecto: “Desarrollo de Comunidades de Aprendizaje para la Mejora de la Calidad y Equidad en la Educación Secundaria de Pisco”, p. 20.

iv. Paraguay

Paraguay muestra una variopinta gama de instancias participativas abiertas a NNA. Según se informa en SENAME (2010), todas las iniciativas de promoción y protección de la infancia desarrolladas por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, se enmarcan en lo que allí se identifica como una propuesta “teórica-metodológica”: los territorios sociales solidarios.⁸² Se trata de instancias de promoción y protección de derechos y participación de NNA, en que se los reconoce como sujetos públicos y políticos, convocantes de las acciones estatales y comunitarias. El Estado se hace presente desde las políticas públicas que ejecuta.⁸³ Estos Territorios Sociales Solidarios, se definen como:

“una propuesta teórica-metodológica creada por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, con la intención de explicitar el posicionamiento político, estratégico y operativo de esta institución en el trabajo de protección y promoción integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en articulación con todas las instancias que trabajan a favor de la infancia y la adolescencia.

Los Territorios Sociales Solidarios proponen instalar espacios donde se reconozca el niño, niña y adolescente como sujeto público y político, ubicándolos como convocantes de las acciones estatales y comunitarias para su promoción y protección social y legal, en que los intereses superiores de los mismos tienen carácter prioritario. El Estado se hace presente desde las políticas públicas que ejecuta. Toma como punto de partida los espacios establecidos por la misma gente, desde su convivencia y sus relaciones, caracterizado por el sentido simbólico en lo social y en lo cultural, que permite descubrirse con el otro/otra, potenciando la construcción de las colectividades y la solidaridad.”⁸⁴

Se anotan, en estos contextos, Aty Ñomongetara: Coordinadora Nacional de niñas, niños y adolescentes trabajadores, espacio consultivo y deliberativo (asamblea). Opera a nivel nacional y tiene las siguientes características:⁸⁵

- No hay representados, ni representantes y se integran con NNA con distintas particularidades (aunque con foco en grupos vulnerables).
- En ellas pueden participar los NNA y personas jóvenes o adultas comprometidas con el proceso de la participación en las comunidades.

⁸² SENAME (2010), p. 109

⁸³ UNICEF Chile (2015) p. 84.

⁸⁴ “Investigación Sobre Los Mecanismos Y Grupos Organizados De Niñas, Niños Y Adolescentes Que Participan En La Formulación e Implementación De Las Políticas Públicas De Los Distritos De Lima Y Callao”, p. 52, disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgnna/investigacion_nna_limacallao.pdf Las referencias a esta iniciativa están también tratadas en SENAME (2010), p. 109.

⁸⁵ UNICEF Chile (2015) p. 81.

- Contempló la participación en el Plan Nacional de Acción de Niñez y adolescencia, seguimiento y evaluación de las acciones comprometidas e implementadas.⁸⁶

Los NNA entregan directamente al Presidente de la Republica sus demandas y necesidades a partir de los informes de garantía de derechos. Los Aty Ñomongetará,⁸⁷ son espacios abiertos, democráticos, con base en la modalidad de asamblea: no existen representados, ni representantes.⁸⁸ “Están abiertas a la participación amplia de los niños, niñas y adolescentes y de personas jóvenes y adultas comprometidas con el proceso de participación de sus comunidades”.⁸⁹ Se generan en el marco de Los Territorios Sociales Solidarios, creados por la Secretaria Nacional de la Niñez y Adolescencia, como se ha indicado antes, los que proponen instalar espacios donde se reconozca a NNA como sujetos públicos y políticos, ubicándolos como convocantes de las acciones estatales y comunitarias para su promoción y protección social y legal. Un informe del SENAME que analiza las prácticas participativas en conjunto de Chile, Paraguay y Ecuador, los describe de la siguiente manera:

“Han sido pensadas como un espacio público en el cual las niñas, niños y adolescentes, desde su palabra o ñe’e, se sitúan, ejercen su capacidad de ser sujetos sociales y aportan a la construcción de una nueva sociedad en este nuevo espacio/tiempo del Paraguay. Se sustentan en la recuperación de la palabra del niño, niña y adolescente desde su propia realidad.

Esta propuesta fue pensada como un proceso de acercamiento y seguimiento de la relación establecida, desde la Secretaria [Nacional de Niñez y Adolescencia del Paraguay], en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Acción de Niñez y Adolescencia, y está pensado en tres momentos:

- La escucha a los intereses de los niños, niñas y adolescentes,
- La discusión sobre presupuestos destinados a niñez y adolescencia (presupuesto participativo), y
- El seguimiento y evaluación de las acciones comprometidas e implementadas. (...)

El ñe’e permite sostener utopías, intercambiar pensamiento, sueños, hacer, ser y estar en el mundo. Los Aty Ñomongetará son espacios de encuentro con el otro, con la otra. El ñe’e/palabra permite la lectura del mundo, así se da el ñomongeta/conversación con la otra o el otro que se construye en una propuesta política”.⁹⁰

⁸⁶ Id.

⁸⁷ “Investigación Sobre Los Mecanismos Y Grupos Organizados De Niñas, Niños Y Adolescentes Que Participan En La Formulación e Implementación De Las Políticas Públicas De Los Distritos De Lima Y Callao”, Capítulo 2: Contexto Internacional De La Participación, Paraguay, pp. 52-3, disponible en: http://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgnna/investigacion_nna_limacallao.pdf

⁸⁸ SENAME (2010), p. 110.

⁸⁹ Id.

⁹⁰ Id. p. 53

A nivel municipal (Municipio rural de Santini), se encuentra el Proyecto Más Allá del Aula. Actividades lúdicas articuladas a la enseñanza de los Derechos Humanos y los de la niñez, con incorporación progresiva de valores y normas claves para el proceso de desarrollo.⁹¹ Las características generales de este proyecto son las siguientes:

- NNA toman iniciativa por temas de desarrollo de sus comunidades. NNA negocian tanto con autoridades escolares de sus comunidades como con actores privados sobre las necesidades para la práctica de actividades deportivas.
- Constitución de una Red Rural de Organizaciones de NNA que permite articular 19 organizaciones.
- Directores y docentes de escuelas apoyan el proyecto.
- NNA participan en la revisión de algunos elementos de política pública, como el plan estratégico de la Secretaría Nacional de la Niñez, el Plan Nacional de Salud y el Plan para la Participación Infantil. Diálogo intergeneracional con otros líderes adultos de sus comunidades.

Todavía a nivel municipal, pueden nombrarse los Consejos de grado (curso), Consejos escolares y Comités. Organización de NNA – Sectorial (educación).⁹²

Implementados a nivel municipal en las localidades de San Roque y San Ignacio, ofrecen las siguientes notas distintivas:

- Los adultos cumplen el papel de guías y acompañantes de la participación de NNA. Los docentes cumplen el doble rol de enseñar y dar afecto.
- La confluencia de múltiples actores permite el involucramiento del Comité de NNA con la situación de instituciones de la comunidad (ONG, organismo internacional, docentes, directores, autoridades municipales)
- En los Consejos de Grado y los Consejos Escolares se tratan situaciones de vulnerabilidad de los NNA y se debate sobre derechos y participación.
- En San Roque, el Comité de NNA no es iniciador del proyecto pero se logra el involucramiento progresivo. En San Ignacio, la conformación de los Consejos Escolares se realiza con todos los componentes e instancias de un proceso electoral y es realizado por los NNA, cumpliendo los adultos un rol de apoyo.
- Los espacios de participación, desde la escuela y la sociedad civil que se promueven y se implementan en ambas localidades, van desde los Consejos de Grado y Escolares hasta los Comités de niños, niñas y adolescentes, organización de eventos culturales y deportivos, campañas de seguridad local, ayuda a otras personas, discusiones sobre los temas que les preocupan, elaboración de propuestas para las autoridades.

⁹¹ UNICEF Chile (2015), p. 82.

⁹² Id.

Finalmente, se anotan los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia. Operando a nivel municipal, reconocidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Capítulo 4 de dicha ley). Ofrecen las siguientes características:

- Son instancias de coordinación entre las instituciones y las organizaciones para el cumplimiento de los derechos de los NNA. Proponen y promueven los planes, programas y proyectos, incluido el presupuesto municipal de niñez y adolescencia.
- Participan representantes de los poderes del Estado municipal, instituciones gubernamentales locales, organizaciones civiles. Hay también Consejo de alcance nacional y departamental. Están representados los NNA, quienes pueden opinar e influir en las resoluciones, con voz y sin voto en los diferentes espacios donde se debate y se deciden las políticas, los planes y los programas que les afectan.⁹³

El Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia se (auto)define – tómesese un ejemplo – como un “organismo intersectorial, participativo y vinculante de articulación y coordinación de programas y acciones municipales con y en beneficio de la niñez y la adolescencia”,⁹⁴ y tiene las funciones (enumeradas en el art. 47 del Código): de orientar prioritariamente sus gestiones al desarrollo de programas de atención directa y de promoción integral de los derechos del niño, la niña y el adolescente en el Municipio. Coordinar los programas y acciones emprendidas por las instituciones públicas y con las instituciones privadas orientadas a los niños, niñas y adolescentes. Proponer a la Municipalidad el presupuesto anual de los programas de las oficinas dirigidos a la niñez y la adolescencia. Dictar su reglamento interno.⁹⁵

Conforme establece el artículo 46 del Código de la Niñez y la Adolescencia, deben integrar el Consejo Municipal de la Niñez, los representantes de las instituciones y organizaciones que se detallan:

- a. Del Intendente Municipal;
- b. De la Junta Municipal;
- c. De las comisiones vecinales o comisiones de fomento del municipio;
- d. De las organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del municipio, que realicen acciones dirigidas a los sujetos de este Código; y
- e. De las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.

⁹³ UNICEF Chile (2015) p. 84

⁹⁴ Así, por ejemplo, en: http://www.municipalidadpjc.gov.py/departamentos_mas.php?id=24

⁹⁵ Véase, también, Consejo Municipal de la Niñez y Adolescencia, disponible en: http://www.municipalidadpjc.gov.py/departamentos_mas.php?id=24

v. Brasil

En Brasil resulta casi ineludible referirse a la 8ª Conferencia Nacional de los Derechos de NNA. Con alcance nacional, se trata de una instancia.⁹⁶

- Integrada por adolescentes y adultos.
- Delibera las directrices de la Política Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de los NNA, orientadas al Plan Decenal para concreción de esa política.
- Se realizaron conferencias por los 5564 municipios y por los 26 estados antes del encuentro, con más de 300 mil participantes, incluyendo diversidad étnica, social y socio-económica del país.
- Las decisiones emanadas de esta instancia son vinculantes.

El objetivo de la conferencia fue “analizar, definir y decidir las directrices de la Política Nacional sobre los Derechos de los Niños y Adolescentes, con el fin de preparar el Plan de política Decenal de los Derechos del Niño y del Adolescente”. Las mociones resultantes de la conferencia son utilizadas de formas bastante interesantes. Conforme el regimiento deberían tener la aprobación del 10% de los participantes. Debido a que es una conferencia que aprobó supuestas directrices, se observa que las 21 mociones aprobadas tenían, sobre todo un carácter político, lo cual es positivo. Entre las propuestas, podemos destacar el énfasis contra el empeoramiento de la violencia.⁹⁷

Respecto a las directrices, una de las pautas más relevantes requiere la garantía de prioridad absoluta para los niños y adolescentes en el ciclo presupuestario, tanto en el Plan Plurianual, la Ley de Directrices Presupuestarias y de la Ley de Presupuesto Anual, que exige que el propio calendario de la Conferencia tenga la intención de incidir sobre los presupuestos (debiendo ser planeado para antes del debate y ser decisivo en la aprobación de estos cálculos).

También hay un énfasis en las directrices destinadas a las acciones conjuntas. Asumida la importancia de la asistencia social unificada, como la salud, a través del SUS, y la educación para la ciudadanía, garantizándola plenamente, el tiempo con actividades programadas junto con otras políticas sociales (el deporte, el ocio, la cultura, la salud, etc.). Hay un énfasis en el tema de gestión, seguimiento y evaluación de manera permanente, con la participación de los niños y adolescentes. Por lo tanto, se abordó la necesidad de crear indicadores, a partir del análisis y la gestión de la situación, que abarca las diversas realidades culturales y regionales. Es importante a destacar aquí el valor de la sistematización de experiencias e investigaciones relacionadas con el

⁹⁶ UNICEF Chile (2015) p .81.

⁹⁷ Deliberações Finais da 8ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente Brasília de 7 a 10 de dezembro de 2009, disponibles en:
http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Crianca_adolescente_VIII/deliberacoes_8_conferencia_direitos_crianca_adolescente.pdf

trabajo profesional, las metodologías y los derechos laborales, ya que todos estos materiales afectan directamente a la realización de los derechos.⁹⁸

A nivel municipal, y de manera similar a lo observado en otros países, se contempla la de adolescentes en la elaboración y monitoreo del presupuesto.⁹⁹

Características generales:

- Deriva de la promulgación de la ley presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo.
- ONGs y agencia internacional impulsaron discusiones de la ley y capacitación de los adolescentes.
- A partir de aquí se conformó el grupo “Adolescentes en Acción”, que realizó un conjunto de propuestas para mejorar la ley y ha presentado proyectos que anualmente han sido aprobados e incluidos en el presupuesto de la ciudad para mejorar la atención de la infancia.

Existen, además, otras iniciativas a nivel local de consultas urbanas que han llamado la atención. Se trata de las iniciativas de consulta a NNA en la municipalidad de Barra Mansa. Como se dijo antes, las consultas urbanas buscan crear espacios de interacción entre autoridades administrativas locales y diferentes sectores de la comunidad, en este caso NNA. En el caso de Barra Mansa, se ha señalado que el proceso de consulta urbana tuvo dos objetivos – en lo que a este estudio interesa: (a) crear espacios de participación que operaran como instancias educativas y de preparación para la vida cívica y (b) abrir espacios para la discusión, participación y decisión de NNA.¹⁰⁰

Este proceso se vio fortalecido por dos factores: uno de contexto y otro específico de la consulta. El factor específico muestra que la consulta contó con el apoyo de la oficina de la alcaldía y de la secretaría de educación, lo que le confirió sustento institucional. Pero, además, debe advertirse que en el caso de Barra Mansa existe un consejo de presupuesto participativo de la infancia, creado en 1998, y que incorpora a niños de entre 9 y 15 años elegidos por otros NNA. Orientado a incentivar la participación ciudadana de NNA, el consejo cuenta a su disposición con una porción pequeña del presupuesto municipal que asciende a los US\$125,000.¹⁰¹

Al igual que en el caso ecuatoriano, acá las consultas urbanas involucraron una etapa de sensibilización, levantamiento de la información y diagnóstico, que se desarrolló entre 1997 y 1998. Dicha etapa contó con el activo involucramiento de los establecimientos educacionales. El tópico del presupuesto nacional y la participación en su definición, de hecho, fue una materia incluida en el currículo escolar.¹⁰² Siguió una segunda etapa de preparación y entrega de herramientas para la participación (1998- 2000), que incluyó encuentros vecinales de NNA que

⁹⁸ SATOMI (2010).

⁹⁹ UNICEF Chile (2015) p. 82.

¹⁰⁰ CABANNES (2006) p. 200

¹⁰¹ GUERRA (2002) p. 71.

¹⁰² CABANNES (2006) p. 201

elegían a sus representantes de distrito, quienes, a su turno, y reunidos en asambleas municipales, eligieron a 36 consejeros: 18 niños y 18 niñas.¹⁰³ Pese a que carece de reconocimiento legal a nivel municipal, este modelo de consulta urbana (OP Mirim) sigue siendo una importante herramienta de participación administrativa.

* * *

¹⁰³ Id.

3. MODELOS DE RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS DE NNA EN EL DERECHO COMPARADO

Una vez revisadas los estándares de participación para NNA, así como las estructuras e instituciones a través de las cuales los países estudiados han formalizado dichos estándares (cuestión que corresponde al objetivo *Realizar un análisis comparado respecto de modelos de participación en el diseño de las políticas públicas incidente para niños, niñas y adolescentes*), revisaremos cómo han sido incorporados los derechos de NNA en textos constitucionales del derecho comparado (respondiendo al objetivo *Realizar un análisis comparado de la presencia de garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes en constituciones de otros países*).

Las páginas que siguen dan cuenta de la información recabada de la revisión y sistematización de la forma en que las constituciones de América Latina, Europa (Occidental, Oriental y Eurasia) y Oceanía (Australia) reconocen y protegen los derechos de NNA. El detalle de los países cuyas constituciones fueron revisadas, así como del tipo de declaraciones normativas que estas contienen y que fueron procesadas para las conclusiones contenidas en este documento, se adjuntan en dos anexos del presente informe.

A continuación, se entregan los resultados a las que fue posible arribar luego de analizar los antecedentes contenidos en las diversas formas de reconocimiento constitucional de los derechos de NNA. Estos NNA han sido clasificados en dos grandes categorías: por un lado, normas que permiten identificar la existencia de un *Estándar de protección constitucional* (a.) y, por el otro, el reconocimiento explícito de *Derechos constitucionales de NNA* (b.) en los países estudiados.

A modo de introducción, cabe señalar que las declaraciones normativas destinadas a proteger los derechos de las personas, tanto a nivel constitucional como de tratados internacionales, asumen una preconcepción antropológica determinada, cual es concebir al titular de esos derechos como un sujeto en abstracto. En otras palabras, el sistema ha realizado un importante esfuerzo conceptual por defender que las personas somos titulares de los derechos reconocidos en tratados y constituciones, con total independencia de aquellas características personales que configuran nuestra identidad y que, además, habían sido utilizadas por regímenes totalitarios o autoritarios para desconocer la condición de sujetos de derechos a categorías enteras de personas. Este esfuerzo ha permitido garantizar adecuadamente el reconocimiento universal de los derechos humanos, de modo tal que su titularidad ya no dependa de la conformidad de las personas con el estándar de normalidad o de aceptabilidad vigente en determinado momento y en determinado lugar. Se ha consolidado como un triunfo del período de la posguerra, acompañado por el fin de las dictaduras del sur de Europa, de América latina y del régimen colonial en África, el que las personas somos “libres e iguales en dignidad y derechos”.

Ello se traduce en ciertas formas o expresiones utilizadas por estas normas, que se construyen desde elementos eventualmente compartidos por las personas, tales como su dignidad o su propia condición de ser humano, y que se traducen en formulaciones que ya forman parte del sentido común de los sistemas de protección de los derechos, entre otras: las personas son titulares de derechos por el solo hecho de ser personas, los derechos emanan de la naturaleza humana, el fundamento de los derechos es la dignidad del ser humano, entre otros.

Se trata de fórmulas que han utilizado las declaraciones de derechos humanos o fundamentales, principalmente para garantizar su titularidad universal. Así, basta con la pretensión de universalidad del enunciado normativo para que, formalmente, todas las personas sean titulares de los derechos que se protegen, “por el solo hecho de ser personas”. Ello significó un avance cualitativo y cuantitativo muy importante para la protección del individuo ante el ejercicio abusivo del poder (tanto respecto del Estado como entre particulares), pues permitió incorporar en dicho reconocimiento a categorías completas de sujetos que, por cierto tipo de características o especificidades propias, habían sido marginados.

Sin embargo, progresivamente durante las últimas décadas se ha evidenciado que una dimensión muy importante de la garantía de los derechos queda fuera de la protección que estas declaraciones buscaron, precisamente por el efecto que genera la pretensión de universalidad de los derechos. Y no porque no sean titulares de los derechos que el ordenamiento jurídico declara proteger; el punto ciego se produce en una dimensión del fenómeno jurídico que no es estrictamente normativa: el ejercicio de los derechos. En efecto, el ejercicio no depende –al menos no exclusivamente– de que el ordenamiento jurídico reconozca o declare la titularidad universal de los derechos, sino que depende, en gran medida, de cuáles son las condiciones materiales que configuran la vida del sujeto titular de derechos y de cuán compatibles son con el ejercicio de los derechos cuya titularidad se declara. La relevancia de esta dimensión no normativa del fenómeno jurídico radica en visibilizar las condiciones materiales a través de las cuales se verifica el ejercicio de los derechos de los que se es titular. La amplia diversidad de las condiciones de vida de las personas tensiona la comprensión de un sujeto abstracto como titular de derechos, donde las garantías normativas destinadas a asegurar la titularidad universal de los derechos, han sido complementadas con garantías normativas destinadas a asegurar un ejercicio igualitario de los mismos.

Así, progresivamente, la idea de una adecuada garantía y protección de los derechos en favor de un destinatario genérico y abstracto, ha sido complementada con la incorporación de aquellos elementos que configuran las condiciones materiales que dotan de cierta identidad a personas y grupos de personas concretos, condiciones a partir de las cuales ejercen dichos derechos.

En razón de lo anterior, tanto los ordenamientos constitucionales como los instrumentos internacionales han incorporado aquellas especificidades propias de ciertas condiciones materiales, que obstaculizan el pleno ejercicio de los derechos a importantes grupos sociales. En efecto, se trata de grupos de personas que, siendo titulares de los derechos que las declaraciones consagran de

manera genérica y universal, se encuentran en una situación de vulnerabilidad, postergación, marginalidad o subalternidad que afecta gravemente el ejercicio de sus derechos. La declaración universal de derechos no alcanza a percibir estas especificidades, por lo que se hacen necesarios instrumentos normativos complementarios, destinados a asegurar, específicamente, el reconocimiento y consecuente ejercicio de los derechos de quienes se encuentran en este tipo de situaciones.

Así, con el fin de asegurar un efectivo ejercicio de los derechos protegidos, se han incorporado garantías específicas que dan cuenta de las particularidades de ciertos grupos sociales. Entre estos, destacan la regulación normativa por la plena inclusión de la mujer y la erradicación de toda forma de violencia de género, las normas que protegen los derechos de las minorías sexuales, de los pueblos originarios, entre otros. Niños, niñas y adolescentes entran dentro de esta categoría de grupos sociales que, siendo titulares de los derechos fundamentales declarados de manera universal, se encuentran afectados por ciertas condiciones estructurales de exclusión (sean estas normativas, sociales o culturales) que afectan el ejercicio de sus propios derechos.

Como respuesta a este fenómeno, al sistema internacional de derechos humanos, así como la mayoría de los ordenamientos constitucionales de diversos países de América y Europa, han avanzado progresivamente en el reconocimiento de los derechos de NNA, incorporando aquellas especificidades propias que determinan el ejercicio de los derechos de los cuales, en abstracto, son titulares como consecuencia de las declaraciones de titularidad universal. Entre estas especificidades, podemos contar tanto prejuicios sociales como condicionamientos culturales, que se verifican no solo en la estructura de las relaciones sociales al interior de la familia, sino que también en la presencia y participación de NNA en la propia sociedad.

3.1 El estándar de protección constitucional

Un panorama general evidencia que existe un determinado estándar para la protección constitucional de los derechos de NNA, que se ha ido incrementando progresivamente en América Latina y Europa Occidental. Dicho estándar responde, en gran medida, a los contenidos normativos que han sido incorporados en las normas internacionales sobre derechos de NNA y que puede ser sistematizado sobre la base de los siguientes criterios:

- a. Igualdad de derechos de NNA en el ámbito de la familia, garantizando, por ejemplo, la no discriminación entre hijos e hijas por razón de filiación o por haber nacido dentro o fuera de un matrimonio**

Una de las preocupaciones principales del reconocimiento constitucional de los derechos de NNA, dice relación con garantizar condiciones de igualdad en el ejercicio de sus derechos, con completa independencia de aquellos factores que alguna vez sirvieron para justificar discriminaciones. Entre ellos, destacan criterios tales como el género, la mayor o menor determinación de la filiación y haber nacido dentro o fuera del matrimonio. Durante décadas, y a pesar de la pretensión de universalidad de las declaraciones de derechos humanos o fundamentales, estos factores fueron esgrimidos por

las legislaciones nacionales como una razón suficiente para justificar el establecimiento de regímenes jurídicos diferenciados entre NNA según, por ejemplo, si tenían filiación paterna determinada, si había nacido dentro o fuera del matrimonio e, incluso, si eran mujer u hombre. Fue necesario el establecimiento de normas especiales destinadas a visibilizar situaciones estructurales de discriminación arbitraria, con el fin de terminar con ellas.

Así, una serie de textos constitucionales expresamente garantizan que los NNA nacidos fuera o dentro del matrimonio gozarán de los mismos derechos. Este tipo de declaraciones normativas demuestran cómo fue necesario explicitar aquellas discriminaciones estructurales –en este caso, los efectos de la legislación de familia, sucesión por causa de muerte y filiación– de carácter arbitrario que debían ser abordadas. La presencia de este derecho a la no discriminación por razón de filiación da cuenta de cuán extendida estaba, paradójicamente, la discriminación por este factor. La garantía de iguales derechos a NNA nacidos dentro o fuera de un matrimonio ha sido incorporada en las constituciones de Albania (art. 54.2), Alemania (art. 6.5), Andorra (art. 13.3), Brasil (art. 227.6), Bulgaria (art. 47.3), Cuba (art. 37.1), Eslovaquia (art. 41.3), Eslovenia (art. 54), España (art. 39.2), Italia (art. 30), Moldavia (art. 50), Montenegro (art. 72), Portugal (art. 36.4), República Checa (art. 32.3), Rumania (art 48.3), Serbia (art. 64.4), Ucrania (art. 52).

Dieciséis de las constituciones extranjeras estudiadas, tanto de Europa como de América Latina, han incorporado explícitamente en sus constituciones garantías adicionales a la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación arbitraria. Su finalidad es incorporar, en la protección de los derechos de NNA, especificidades propias de sus contextos materiales de ejercicio, como es la situación conyugal de sus padres/madres.

b. Derechos de NNA consagrados mediante obligaciones constitucionales de padres, madres, tutores o, genéricamente, de la familia

Uno de los ámbitos en los que es posible identificar una protección de los derechos de NNA que incorpore distintas dimensiones de un mismo fenómeno, dice relación con la configuración constitucional de las tareas que corresponde a padres, madres o tutores en la formación de NNA, así como a la propia familia en su protección, cuidado y seguridad. En este ámbito, los textos constitucionales reconocen la especificidad propia de NNA, que determina y condiciona el ejercicio de sus derechos, como es su situación de pertenencia a un núcleo familiar, así como su relación de dependencia respecto de las personas adultas que integran dichas familias.

Las normativas constitucionales estudiadas contribuyen en la configuración conceptual de los derechos de NNA y a sus formas de garantía y ejercicio, no solo explicitando cuáles son esos derechos, sino que delimitando los deberes que padres, madres y la familia deberán observar en orden a garantizar su debida protección. En este sentido, es posible identificar normas que explícitamente declaran que el cuidado y educación de los hijos e hijas no es solo un derecho de padres y madres, sino un deber de rango constitucional. Ello permite comprender que la regulación

normativa de la posición de padres y madres no pretende proteger sus derechos respecto de la intervención estatal –al menos no exclusivamente–, sino que tiene por finalidad principal proteger los derechos de NNA y garantizar el ejercicio de los mismos. En otras palabras, cuando los ordenamientos constitucionales han abordado los derechos de padres y madres respecto de sus hijos, ha primado la protección de los derechos de NNA como objetivo final de la regulación.

Entre las constituciones estudiadas, es posible destacar esta forma de configuración de este derecho/deber de padres y madres en la protección de los derechos de NNA en los siguientes textos constitucionales: Alemania (art. 6.2), Armenia (36.1), Azerbaiyán (arts. 17.2 y 34.4), Bielorrusia (art. 32.4), Brasil (art. 229), Bulgaria (art. 47.1), Croacia (arts. 64.1 y 64.2), Cuba (art. 38.1), Eslovaquia (art. 41.4), Eslovenia (art. 54.1), España (art. 39.3), Estonia (art. 27.3), Hungría (art. XVI.3), Irlanda (art. 42.1), Italia (art. 30.1), Kazajistán (art. 27.2), Lituania (art. 38.6), Macedonia (art. 40.3), Montenegro (art. 72.2), Paraguay (art. 53.1), Portugal (art. 36.5), República Checa (art. 32.4), Rumania (art. 48.1), Rusia (arts. 38.2 y 43.4), Serbia (art. 65.1), Ucrania (art. 51.2), Uruguay (art. 41).

La configuración de este derecho/deber de los padres y madres en el cuidado de NNA es complementado, en algunos casos, por dos tipos de disposiciones: por un lado, aquellas que estipulan el especial cuidado que deberá tener el Estado con NNA que no tengan padre o madre o que no cuenten con un cuidado familiar adecuado; entre estas constituciones, cabe mencionar las de Azerbaiyán (17.3), Brasil (art. 227.3.6), Croacia (art. 64.5), Eslovenia (art. 56.3), Letonia (art. 110), Moldavia (art. 49.3), Paraguay (art. 54), Perú (art. 4), Portugal (arts. 69.1 y 69.2), Turquía (art. 61.1), Ucrania (art. 52.3), Uruguay (art. 41). Por otro lado, disposiciones constitucionales que indican la tarea del Estado en la protección de NNA y de la familia y su colaboración con padres/madres en el cumplimiento de este derecho/deber; entre ellas, las constituciones de Alemania (art. 6.2), Azerbaiyán (art. 17.2), Bulgaria (art. 47.1), Croacia (art. 63), Eslovaquia (art. 41.5), Estonia (art. 28.4), Georgia (art. 36.2), Grecia (art. 21), Irlanda (42.5), Kazajistán (art. 27.1), Lituania (art. 39), Noruega (art. 104.3), Polonia (art. 71.1), Portugal (art. 68.1), República Checa (art. 32.5), Rusia (38.1), Suecia (art. 2.4), Turquía (art. 62), Ucrania (art. 51.3).

La diversidad de constituciones que configuran la protección de los derechos de NNA a través del establecimiento de los deberes de sus padres, madres y familias es elocuente, por la transversalidad de las culturas jurídicas que representan, desde Europa occidental, oriental, Eurasia y América latina.

- c. Reconocimiento explícito de NNA como titulares de derechos, ya sean los comunes a todas las personas, o bien, aquellos propios de NNA o estableciendo garantías específicas en otras materias (protección social, responsabilidad penal, vivienda, entre otros)**

Dentro de las estrategias de reconocimiento constitucional de los derechos de NNA, a partir de las cuales es posible configurar un estándar internacional para su protección, destaca el reconocimiento de su condición de sujetos titulares de derechos, es decir, Constituciones que expresamente declaran que NNA son titulares de derechos. Este reconocimiento se configura de dos formas distintas: por un lado, declarando aquellos derechos de NNA que cuentan con reconocimiento y protección constitucional; por el otro, reafirmando su condición de sujetos de derechos. Los derechos

específicos que son protegidos por las constituciones estudiadas han sido incorporados en el apartado siguiente.

En cuanto al reconocimiento explícito de NNA en tanto titulares de derechos, destacan las siguientes constituciones: el art. 45.1 de la constitución de Ecuador señala que *“las niñas, niños y adolescentes gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad”*. El art. 44.1 de la constitución de Colombia, por su parte, afirma que NNA *“gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”*, llegando incluso a establecer un criterio interpretativo en caso de conflictos en el ejercicio de los derechos: *“los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”* (art. 44.3). A su vez, Bolivia ha incorporado un reconocimiento similar, al afirmar que *“las niñas, niños y adolescentes son titulares de los derechos reconocidos en la Constitución, con los límites establecidos en ésta, y de los derechos específicos inherentes a su proceso de desarrollo; a su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional; y a la satisfacción de sus necesidades, intereses y aspiraciones”*. En el mismo sentido, el art. 78 de la constitución de Venezuela reafirma que *“los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho”*.

Una de las formas complementarias de protección constitucional que se sostiene desde la comprensión de NNA como titulares de derechos, dice relación con la garantía de igualdad ante la ley. Si bien la regla general en esta materia es la consagración de la igualdad ante la ley de NNA en su condición de hijos/hijas, algunas constituciones explícitamente extienden la garantía genéricamente a NNA; tal es el caso de Finlandia (art 6.3).

Respecto de este primer estándar de protección constitucional de los derechos de NNA, el ordenamiento constitucional chileno presenta una brecha significativa en el reconocimiento constitucional y la garantía de los derechos de NNA, dado que ninguno de los criterios o factores señalados se encuentran presentes en la Constitución vigente.

3.2 Derechos constitucionales de NNA

Una primera visión panorámica de los derechos de NNA reconocidos constitucionalmente, muestra el nivel de normalidad con el que estos derechos se incorporan en la institucionalidad. A modo ejemplar, es posible destacar los siguientes casos:

a. Derecho al desarrollo personal integral, óptimo o normal

Uno de los aspectos que mayor trascendencia tiene en el reconocimiento de derechos de NNA en las constituciones de Europa y América Latina, dice relación con la posibilidad de garantizar su pleno desarrollo. Se protege desde distintas aristas un derecho de contenido bastante abierto, que abarca diversas áreas de la vida de NNA. Por una parte, la protección constitucional tiene por finalidad garantizar la integridad de NNA ante amenazas externas que pudieran poner en riesgo el pleno desarrollo de su personalidad y su propia formación. Aquí se incluyen prohibiciones y deberes de atención especial ante casos de abandono o de trabajo infantil. Para estos casos, las

constituciones recurren al desarrollo pleno de la personalidad de NNA como fundamento para prohibir determinadas conductas que supongan un grave daño en la consecución de dicho valor constitucional. Asimismo, se asegura el derecho de NNA a participar en el progreso del país, así como en aquellas decisiones públicas que estén directamente vinculadas con la garantía y protección de sus intereses y derechos, conforme a su desarrollo particular.

A su vez, el desarrollo de la personalidad de NNA ha sido elevado a rango constitucional por los textos de diversos países, cuyo objetivo es garantizar su normal crecimiento. Este principio abarca el desarrollo tanto físico como psicológico, promoviendo ambientes y condiciones que aseguren su integridad. Del reconocimiento de este principio se siguen deberes de la sociedad de contribuir a esta garantía, distinguiendo entre lo que compete a padres/madres/tutores y al Estado, según lo señalado en el punto A.2 precedente. Cabe destacar que la constitución de Ecuador define desarrollo íntegro de NNA: “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” (art. 44).

Estas garantías son recogidas en las constituciones de Albania (art. 54.3), Alemania (art. 6.5), Armenia (art. 36), Austria (art. 14.5), Bélgica (art. 22 bis), Bielorrusia (arts. 32.3 y 32.6), Bolivia (art. 59.1 y 5), Croacia (art. 64), Ecuador (arts. 39, 44 y 46), Finlandia (arts. 6 y 19), Francia (preámbulo), Hungría (arts. 16 y 18.2), México (art. 4.9), Moldavia (arts. 49.2 y 50.4), Noruega (art. 104), Paraguay (arts. 54 y 56), Polonia (art. 68.5), Portugal (arts. 69.1 y 70.2), Rumania (art. 49.3), Suiza (art. 11.1) y Venezuela (art. 89.6).

b. Prohibición de la explotación infantil en todas sus formas

Esta forma de reconocimiento de derechos específicos de NNA se encuentra recogida en constituciones provenientes de diversas tradiciones jurídicas, manifestando la reacción a regulaciones permisivas del trabajo infantil. En la medida en que el reconocimiento de derechos y libertades fue ajustándose a la contingencia de los distintos procesos de globalización, los ordenamientos constitucionales respondieron a la visibilización del impacto del trabajo infantil en las condiciones materiales para el ejercicio de los derechos de NNA y para el pleno desarrollo de su personalidad. Esta prohibición de explotación o trabajo forzado infantil responde a la necesidad de asegurar entornos vitales compatibles con el pleno desarrollo y crecimiento de NNA, así como con la consecución progresiva de su autonomía como seres humanos, y ha sido acompañada del deber de protección que padres/madres/familia y el Estado tienen respecto de NNA (como es el caso de Brasil y Uruguay).

Junto a la garantía constitucional que prohíbe el trabajo infantil, es posible identificar una serie de garantías específicas que protegen a NNA de diversas formas de explotación, no solo laboral. Tal es el caso de las regulaciones constitucionales en Suiza relativas al abuso sexual y pornografía infantil (art. 123b.2), en Bélgica relativas a la protección de la integridad sexual de NNA (art. 22bis), en Suecia relativa a la orientación sexual (art. 2), en Brasil respecto a su explotación sexual (art. 227.4), en

Colombia relativa al abuso sexual (art. 44) o en Ecuador relativa a la violencia doméstica y sexual (art. 35) y a la explotación sexual (art. 46).

Genéricamente, es posible identificar esta garantía constitucional en los ordenamientos jurídicos de Albania (Art. 54.3), Bolivia (art. 61.2), Brasil (art. 227.4), Colombia (art. 44), Ecuador (arts. 46.2 y 46.4), Eslovenia (art. 56), Moldavia (art. 50.4), Montenegro (art. 74), Paraguay (art. 54), Polonia (art. 72.1), Rumania (art. 49.3), Serbia (arts. 64 y 66), Ucrania (art. 52) y Uruguay (art. 41).

c. Protección contra la violencia, el maltrato y el abuso, físico o psicológico

La violencia ha sido identificada, progresivamente, como una de las principales amenazas de las cuales son víctimas NNA. Las regulaciones constitucionales estudiadas han incorporado la protección de NNA contra una serie de manifestaciones de violencia, maltrato y abuso, principalmente de índole sexual y doméstica. En este sentido, es posible identificar dos grandes ámbitos de protección constitucional: por un lado, NNA como víctimas directas de las diversas formas de abuso o violencia y, por el otro, el deber social de evitar que NNA presencien o sean testigos, de cualquier forma, situaciones o circunstancias de violencia, sancionando a quienes no resguarden este derecho y les expongan.

Asimismo, es posible identificar una preocupación amplia por las formas de violencia de las que pueden ser víctimas NNA, cuyo objeto de protección contempla no solo la violencia física, sino también la psicológica. Por otro lado, es posible verificar que la protección constitucional contra la violencia en NNA se verifican dentro del ámbito de las relaciones privadas, como es el caso de la violencia intrafamiliar, y en los espacios públicos, específicamente ante los malos tratos que sufren NNA por parte de las fuerzas policiales en marchas y manifestaciones públicas.

Diversas formas de proscripción constitucional de toda manifestación de violencia contra NNA han sido incorporadas, entre otros países, por Albania (art. 54.3), Bolivia (art. 61.1), Brasil (art. 227.4), Colombia (art. 44), Ecuador (arts. 35, 46.4 y 81), Eslovenia (art. 56), Irlanda (art. 45.4), Letonia (art. 110), Montenegro (art. 74), Paraguay (art. 54), Polonia (art. 72.1), Serbia (art. 64), Ucrania (art. 52) y Uruguay (art. 41).

d. Derecho a una filiación determinada

Hasta hace no mucho, la legislación chilena permitía una serie de discriminaciones entre NNA en razón de su filiación. Esto no sólo implicó la normalización de la desigualdad entre los hijos, dado que la propia ley establecía categorías diferenciadas, sino que también significó la marginación de muchos NNA en el ejercicio de sus derechos. La misma Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas no hace mención expresa al tema, sino sólo estableciendo el deber de los Estados parte de garantizar que todo NNA sepa quiénes son sus padres y, en cuanto ello sea posible, ser cuidado por estos. A su vez, la normativa constitucional de Bolivia y Brasil comprenden un avance en la materia, situándose a la vanguardia incluso respecto de la misma Convención.

La constitución boliviana establece que *“toda niña, niño y adolescente tiene derecho a la identidad y la filiación respecto a sus progenitores. Cuando no se conozcan los progenitores, utilizarán el apellido convencional elegido por la persona responsable de su cuidado”* (art. 59.4). De esto se entiende que el resguardo dado pretende impedir el abandono de NNA, obligando a hacerse responsables tanto a sus padre/madre (inicialmente), o bien, al Estado en la protección de sus intereses y derechos. Por su parte, el artículo 227 N° 6 de la constitución de Brasil expresamente señala que *“los hijos habidos o no dentro de la relación matrimonial o por adopción, tendrán los mismos derechos y calificaciones, prohibiéndose cualquier diferencia discriminatoria relativa a la filiación”*. La declaración constitucional es muy clara en garantizar la igual titularidad de derechos por parte de NNA, con total independencia de las particularidades que pueda presentar su filiación.

e. Igualdad entre hijos/hijas: deber de padres/madres y prohibición de discriminaciones arbitrarias

Este derecho marca uno de los primeros pasos en el reconocimiento y protección de NNA en las constituciones contemporáneas. Las nuevas formas de organización de las familias han permitido superar cánones conservadores característicos de épocas anteriores, en las que las diferencias entre hijos se habían construido desde un determinado concepto de familia, el que simplemente se proyectaba sobre el ordenamiento jurídico. Este cambio de cosmovisión ha complejizado la protección de los derechos de las personas desde sus primeras etapas de vida, superando condiciones normativas de exclusión o desigualdad que afectaban a un gran número de la población, precisamente porque el ordenamiento jurídico legitimaba un tipo determinado de relación familiar y establecía estatutos diferenciados para la titularidad de derechos.

Es posible identificar un contenido constitucional más o menos claro respecto al derecho que distintas cartas fundamentales reconocen a NNA. Por un lado, la igualdad se declara desde la supresión de la antigua distinción entre hijos/hijas nacidos dentro de un matrimonio de aquellos nacidos fuera de éste, asumiendo las nuevas formas de la familia en las sociedades modernas, especialmente la secularización de los criterios identitarios de este núcleo social. Así, este derecho sigue guardando relación con un deber de padres/madres para con sus hijos/hijas, prohibiendo toda diferencia en razón a su filiación. Junto con ello, ciertas constituciones reconocen el deber de asistencia de padres/madres, donde la conducta que se prescribe ya no es pasiva (prohibición de discriminar), sino activa (deber de asistir sin discriminar), como es el caso de España (art. 39.3), Eslovenia (art. 54) e Italia (art. 30).

Por otro lado, existe reconocimiento de este derecho en tanto obligación del Estado, quedando así todos sus organismos sujetos al imperativo de prohibición de realizar discriminaciones arbitrarias en cualquier materia que afecte o atañe a NNA. Aquí, el parámetro de igualdad se identifica desde la igualdad de derechos y su condición de plenos titulares de los derechos constitucionales. Valga destacar lo establecido por la Constitución de Moldavia (art. 50.1), que consagra un estatuto de protección social y asistencia especializada para NNA, sin importar el origen de su filiación. Este tipo de declaraciones normativas avanzan en uno de los elementos clave para la protección de los derechos de NNA: la configuración de garantías para su ejercicio.

El reconocimiento de igualdad de hijos/hijas nacidos dentro o fuera del matrimonio, sea en tanto obligación de padres/madres como del Estado y sus órganos, se reconoce en las constituciones de Albania (art. 54.2), Bolivia (art. 59.3), Brasil (art. 227.6), Bulgaria (art. 47.3), Costa Rica, (art. 53), Cuba (art. 37.1), Eslovaquia (art. 41.3), Paraguay (art. 53.4), Portugal (art. 36.4), República Checa (art. 32.3), Serbia (art. 64) y Ucrania (art. 52).

f. Derecho a vivir en el seno de una familia y a recibir su protección

El reconocimiento de este derecho da cuenta de la fragilidad de uno de los espacios sociales más sensibles para el adecuado desarrollo de NNA, el propio núcleo familiar, sometido a una serie de riesgos que amenazan la estabilidad vital de NNA. Dado que la familia es una forma de asociación basada en los afectos, resulta complejo darle la estabilidad y continuidad necesaria para el desarrollo de NNA. Las situaciones de abandono, orfandad y maltrato son una realidad en las sociedades contemporáneas, fenómenos que han sido incorporados progresivamente en las constituciones. En efecto, desde la dictación de la Convención de los Derechos del Niño las constituciones han ido actualizando y ajustando sus contenidos, en orden a proteger aquellos espacios de vulneración del derecho a la familia de NNA.

Así, es posible identificar una serie de declaraciones normativas, tanto en Latinoamérica como en Europa, destinadas a proteger el derecho de NNA a tener una familia y crecer en su seno, sea de origen o adoptiva. La protección del menor en caso de que ese derecho se vea amenazado o vulnerado, generalmente es entregada a la ley. De esta manera, el derecho opera como una garantía frente al Estado y a la sociedad, estableciendo las condiciones necesarias para asegurar a NNA la posibilidad de tener una familia donde crecer y desarrollarse. De esto se sigue que existan también constituciones donde lo que se reconoce es el deber genérico de la familia como primera protectora del interés superior de NNA.

En cuanto al derecho a tener una familia, crecer en el seno de ésta y su deber como primer llamado a resguardar el interés superior del niño, es posible destacar las disposiciones constitucionales de Bolivia (arts. 59.2 y 60), Brasil (art. 227), Colombia (art. 44), Cuba (art. 40), Ecuador (arts. 44; 45), Noruega (art. 104), Paraguay (art. 54), Turquía (art. 41) y Venezuela (art. 75).

Por otro lado, existe un número reducido de constituciones donde se reconoce el derecho de protección especial a NNA por parte del Estado, para aquellos casos en que menores no tengan o queden sin familia, debiendo establecerse un plan de resguardo íntegro y eficaz. Tal es el caso de las constituciones de Eslovenia (art. 56), Portugal (art. 69.2) y Serbia (art. 66).

g. Derecho a participar en el desarrollo de la sociedad y a ser escuchados

En esta materia es posible encontrarse con ejemplos de notorio avance respecto a la conquista histórica de derechos de NNA, dado que se incluye mediante resguardo constitucional la garantía del derecho a participar en la vida social y la de NNA de ser oído en asuntos que les atañen. Como se verá, una serie de declaraciones normativas permiten configurar, progresivamente, el contenido de este derecho.

Primeramente, valga destacar el aporte de la constitución de Colombia, que en su artículo 45 establece el resguardo del derecho de participación de jóvenes en organismos públicos o privados que protejan la educación y el progreso mismo de la juventud. Es decir, se convoca a jóvenes y adolescentes a participar en el diseño de políticas y programas que digan relación directa con los aspectos que forjan su identidad y sus intereses en tanto tales. Por otro lado, el artículo 45 de la constitución de Ecuador reconoce el derecho de NNA a la participación social, enunciado que abre su contenido a un espectro amplio de materias en las que NNA podrían involucrarse para velar por sus intereses directamente, sin la mediación del mundo adulto que, al interpretarlos, los transforma.

Este derecho también ha sido configurado desde las obligaciones correlativas del Estado. Tal es el caso del artículo 32.7 de la constitución de Bielorrusia, que manda al Estado a crear todas las condiciones necesarias para la libre y efectiva participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural de la sociedad. Se trata de un mandato genérico que orienta las actuaciones estatales ya no solo respecto del reconocimiento de la titularidad de los derechos de participación de NNA, sino en el establecimiento de las condiciones normativas y materiales suficientes para garantizar su ejercicio.

A su vez, la constitución de Noruega comprende la primera gran declaración constitucional en la que NNA cuentan con el derecho a ser oídos en cuestiones que digan relación consigo mismos y cuya opinión deberá ser tomada en cuenta, siempre conforme a su edad y madurez individual (art. 104). Lo que significa un avance sustancial en el reconocimiento de los derechos de NNA, en la misma lógica de la Convención.

Con todo, el derecho de NNA a participar en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural de un país se encuentra reconocido en las constituciones de Armenia (art. 48.5), Bielorrusia (art. 32.7), Bolivia (art. 59.5), Cuba (art. 6), Ecuador (art. 39), Paraguay (art. 56) y Rumania (art. 49.5).

En la misma línea de lo concluido en el apartado A. precedente, existe una brecha considerable entre los derechos de NNA que son reconocidos por las Constituciones del Derecho comparado y los derechos reconocidos constitucionalmente en Chile. De la Convención emana, lo sabemos, un deber para los Estados que la han suscrito en orden a proteger los derechos de NNA. Sin embargo, es posible concluir que la mayoría de las constituciones hasta ahora estudiadas han protegido

importantes dimensiones de la vida de NNA en la forma de derechos constitucionales, sin limitarse a una remisión normativa a la Convención o a su reconocimiento explícito. Ello supone una exigencia para la normativa constitucional chilena, que requiere una suerte de puesta al día no solo respecto de los deberes que emanan de la Convención, sino que incluso respecto del avance que presentan países que tienen culturas jurídicas tanto similares a la chilena, como dispares.

CONSIDERACIONES GENERALES

Realizadas las investigaciones destinadas a satisfacer los objetivos definidos en los “términos de referencia”, según se detalla a continuación, es posible formular una serie de consideraciones generales.

En cuanto al primero de los objetivos aquí abordados, a saber, *Realizar un análisis comparado respecto de modelos de participación en el diseño de las políticas públicas incidente para niños, niñas y adolescentes*, es posible señalar lo siguiente:

En primer lugar, debe advertirse que a nivel regional, así como a nivel global, la elaboración de políticas públicas atraviesa un nuevo escenario. Uno en que estas decisiones ya no pueden ser adoptadas al margen de la participación popular, y donde esa intervención popular ya no se agota solo en los procesos electorarios. De esta manera, como venimos mostrando, se han ido abriendo una serie de espacios para permitir que las personas puedan participar de manera (más) directa, constante e incidente en las toma de decisiones que, como señalamos, años atrás habrían sido adoptadas lejos de su vista.

En segundo lugar, la experiencia de la región muestra que las personas que son invitadas a formar parte activa de la toma de decisiones, son, precisamente, todas las personas. Dicho de otro modo, la apertura de estas avenidas institucionales muestra una comprensión más acabada de los y las integrantes de nuestra comunidad, pues, a diferencia de lo que ocurre con procesos formales tradicionales, aunque esporádicos de participación (como las votaciones), hoy es posible incluir acá grupos sociales como la infancia y la adolescencia. De otro modo, esto es, descansando solo en los procesos electorarios de participación, importantes grupos sociales (migrantes, podría ser otro) quedarían excluidos de la adopción de políticas públicas. Del mismo modo, estos procesos de participación incidente en política pública permiten avanzar sobre detalles que el voto (para quienes está disponible), en cambio, es muy tosco para abordar.¹⁰⁴

En tercer lugar, la experiencia comparada muestra que la participación de NNA es considerada crítica (=no a discreción del Estado) tratándose de asuntos que les conciernen especialmente. A modo de ejemplo, es posible advertir que parte importante de las experiencias anotadas tiene que ver con decisiones adoptadas en el ámbito escolar. Pero, sin embargo, no se trata de iniciativas que se agoten solo allí. En efecto, y en concordancia con el mandato amplio del Art. 12 de la CDN (antes

¹⁰⁴ Uno vota sí/no, por x, y o z candidato o candidata, pero no sobre los detalles más acabados de una política pública (por ejemplo, consultando sobre nuestros niveles de preferencia específica frente a la utilización de un presupuesto público: para reparar calles, invertir en viviendas sociales, construir nuevos hospitales, financiar la educación, etc)

detallado), se han abierto espacios de participación para NNA en otras materias que igualmente los y las afectan, aunque no exclusivamente.¹⁰⁵

En cuarto lugar, la participación de NNA va desde espacios informales, contruidos a partir del ejercicio de derechos como la libertad de expresión y el derecho de reunión, a formas institucionalizadas de decisión. Este informe se ha centrado—por las razones anotadas más arriba— en estas últimas instancias. Como puede apreciarse de la experiencia recogida, estos espacios institucionales de participación son variopintos: van desde parlamentos de la infancia con reconocimiento legal, a instancias locales y municipales de reconocimiento reglamentario. En cualquier caso, se trata de arreglos institucionales en que la intervención estatal está lejos de ser opcional; se trata, más bien, de una obligación a la luz de los estándares internacionales. Finalmente, si bien el informe se centra en la región, la experiencia que acá se relata puede verificarse en países de Europa, Asia y África. En rigor, a estas alturas puede decirse con toda certeza que, la falta de espacios institucionales que aseguren la participación de NNA, es una anomalía.

En cuanto al segundo de los objetivos aquí abordados, a saber, *Realizar un análisis comparado de la presencia de garantías de derechos de niños, niñas y adolescentes en constituciones de otros países*, es posible señalar lo siguiente:

En primer lugar, la experiencia comparada en materia de reconocimiento constitucional de los derechos de NNA muestra que la ausencia de reconocimiento constitucional es la excepción. No sobra advertir, en cualquier caso, que muchas de las experiencias participativas que acá se revisan se han verificado en naciones con reconocimiento constitucional de derechos de NNA y legislaciones igualmente vigorosas, en las que el respeto a los derechos de NNA, la preocupación por salvaguarda su interés superior y el aseguramiento de su autonomía progresiva, son la regla general.

En segundo lugar, fue posible identificar una serie de derechos constitucionales destinados a proteger a NNA en tanto sujeto en eventual situación de vulnerabilidad y objeto de un cuidado y protección especial, no solo de parte de su padre/madre/tutor/familia, sino que del Estado y de la propia sociedad. Este significa el punto de partida desde el cual las constituciones estudiadas reconocen y protegen los derechos de NNA, que justifica el establecimiento de derechos especiales que aborden sus especificidades propias.

En tercer lugar, el catálogo de derechos que es posible identificar en las distintas constituciones estudiadas abraza diversos ámbitos de la vida de NNA, desde el derecho a su identidad a la prohibición de toda explotación infantil y formas de abuso, pasando por deberes constitucionales

¹⁰⁵ En otras palabras, la experiencia anotada indica que, tratándose de discutir una nueva ley sobre derechos de los NNA, sería impensable prescindir de su voz. Ello porque es, como resulta fácil advertir, una materia de

los afecta directamente. Sin embargo, la discusión de una política más general – como los ejemplos sobre consultas urbanas –, si bien no afecta exclusivamente a NNA, sino que a estos y a toda la demás población, también puede estar sometida a la voz de NNA y demás grupos que serán afectados por la medida

de padres/madres/tutores/familia y por obligaciones de cuidado y protección que las constituciones le imponen al Estado y a la sociedad. Este catálogo permite evidenciar la brecha que presenta el ordenamiento constitucional chileno, cuya norma fundamental no incorpora derecho alguno de NNA.

En cuarto lugar, a la luz de las declaraciones constitucionales estudiadas, fue posible identificar un cierto estándar de protección constitucional, el que se construye sobre la base de ciertos principios más o menos transversales, a saber: la igualdad de NNA en el seno de su familia, los deberes de protección y cuidado de padres/madres/tutores y de su familia en general hacia NNA y la necesidad de un reconocimiento constitucional explícito de sus derechos.

Finalmente, tanto el derecho constitucional comparado como los modelos de participación incidente estudiados, muestran un contexto normativo de coherencia con el contenido de los tratados internacionales en materia de infancia y adolescencia. Es posible identificar un estándar de reconocimiento y protección de derechos, una senda por la cual puede y debe transitar la institucionalidad chilena en materia de reconocimiento y protección de los derechos de NNA, especialmente en la configuración de un nuevo trato entre el Estado de Chile y la infancia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ARNSTEIN, Sherry (1969), "A ladder of citizen participation", JAIP, Vol. 35 (July).
2. BELLAMY, Carol (2002), Estado Mundial de la Infancia 2002: capacidad de liderazgo (Nueva York, UNICEF).
3. CABANNES, Yves (2006), "Children and young people Guild participatory democracy in Latin American cities", en Environment & Urbanization, Vol. 18(1).
4. CHILDREN'S PARLIAMENT (Scotland) (2012), How does your garden grow? A report for children on a consultation for the Scottish Government on the Children and Young People Bill (Edimburgo, Children's Parliament).
5. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2015a). Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile CRC/C/CHL/Q/4-5, 5 de marzo de 2015.
 - (2015b). Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile CRC/C/CHL/CO/4-5, 30 de octubre de 2015.
6. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD (2009). General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard CRC/C/GC/12, Ginebra.
7. CORVERA, Nicolás (2011). "Participación ciudadana de los niños como sujetos de derechos", en Revista Persona y Sociedad (Vol. XXV, N°2), pp. 73-99.
8. GUERRA, Eliana (2002), "Citizenship knows no age: children's participation in the governance and municipal Budget of Barra Mansa, Brazil", en Environment & Urbanization Vol. 14 No 2.
9. HART, Roger (1987), "Children's participation in planning and design: theory, research, and practice", en Carol Weinstein y Thomas David (eds.), Spaces for Children: the built environment and child development (Nueva York-Londres, Springer).
10. LOVERA, Domingo (2015), "Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: necesidad de un sistema de garantías reforzadas", en Los derechos de los niños, una orientación y un límite (N°3).
11. LOVERA, Domingo (2011), "Ciudadanía constitucional de niños, niñas y adolescentes" (Santiago, UNICEF, en prensa).
12. MARTÍNEZ PICHARDO, José (1999), "Lineamientos para la investigación jurídica", (México, Editorial Porrúa, 285 pp.).
13. ORTIZ, Santiago (2004), Cotacachi: una apuesta por la democracia participativa (Quito, FLACSO).
14. PALMA, Eric y ELGUETA, Masría Francisca (2010), "La investigación en ciencias jurídicas y sociales" (Santiago, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 373 pp.).

15. PARKES, Asiling (2008), "Tokenism versus genuine participation: Children's Parliaments and the right of the child to be heard under international law", en *Willamett Journal of International Law & Dispute Resolution*, Vol. 16.
 - (2013), *Children and International Human Rights Law: The Right of the Child to be Heard* (Abingdon, Routledge).
16. PYERÍN, Carolina y WEINSTEIN, Marisa (2015). "La Participación e influencia de niños, niñas y adolescentes en políticas públicas en Chile", en *Hacia un marco de protección integral de la niñez y adolescencia* (Julio Cezar Dantas, Anuar Quesille y Sergio Rodríguez eds., UNICEF, Santiago).
17. ROCHE, Jeremy (2005). "Children, Citizenship and Human Rights", en *Journal of Social Sciences: Children's Citizenship: An emergent discourse on the rights of a child* (N°9), pp. 43-55.
18. SATOMI, Aurea (2010), "Conferência de direitos ou plano decenal?", en *Serv. Soc. Soc. São Paulo* (Jan./Mar), No. 101.
19. SENAME (2010), *Participación de niños, niñas y adolescentes: una experiencia conjunta de Chile, Ecuador y Paraguay, a 20 años de la Convención* (Santiago), disponible en: http://www.sename.cl/wsename/otros/estudios_2012/Libro_Sename_Participacion.pdf
20. SOLARI, Gina (2013), *Promoción de la participación de niños, niñas y adolescentes: Experiencias en Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay* (Montevideo, Save the Children).
21. UNICEF (2007), *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child* (Ginebra, UNICEF).
22. UNICEF Chile (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", Serie reflexiones: infancia y adolescencia, disponible en: <http://unicef.cl/web/serie-reflexiones-infancia-y-adolescencia-n21-la-participacion-e-influencia-de-ninos-ninas-y-adolescentes-en-politicas-publicas-en-chile-hacia-un-marco-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-ad/>
23. WALL, John (2011), "Can democracy represent children? Toward a politics of difference", *Childhood*, Vol. 19(1).