



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Sociales

Unidad de Posgrado

**El derecho a la participación en el Consejo Consultivo
de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad
Metropolitana de Lima. Un estudio comparado en dos
gobiernos municipales (2013-2016)**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Política Social con
mención en Promoción de la Infancia

AUTOR

Sandra Tabita LOZANO RODRÍGUEZ

ASESOR

Dr. Jorge GARCÍA ESCOBAR

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

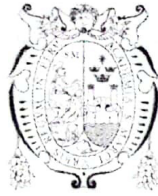
Referencia bibliográfica

Lozano, S. (2023). *El derecho a la participación en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima. Un estudio comparado en dos gobiernos municipales (2013-2016)*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Sociales, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Sandra Tabita Lozano Rodríguez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	20066925
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0000-8165-4433
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Jorge García Escobar
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	25770337
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-8972-3165
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Ivonne Teresa Valencia León.
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09899635
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Esther Judit Vidal Córdova
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08436578
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Joselyn Lisbeth Villa Cavero
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	45114626
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.5.06.01. Participación infantil
Grupo de investigación	No aplica

Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Edificio: Universidad Nacional Mayor de San Marcos País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Cercado de Lima Latitud: -12.058011 Longitud: -77.081893
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2013 - 2023
URL de disciplinas OCDE	Ciencias políticas https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

ACTA DE SUSTENTACIÓN

En Lima, a los dieciséis días del mes de noviembre del año dos mil veintitrés, mediante sustentación presencial a cargo de la Unidad de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, a horas 11:30 a.m., bajo la presidencia de la Dra. Ivonne Teresa Valencia León y con la concurrencia de los demás miembros del Jurado de Tesis, se inició la ceremonia invitando a la graduanda, **Lozano Rodríguez, Sandra Tabita**, para que hiciera la exposición de la Tesis para optar el *Grado Académico de Magíster en Política Social con mención en Promoción de la Infancia*. Siendo el trabajo titulado:


«EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. UN ESTUDIO COMPARADO EN DOS GOBIERNOS MUNICIPALES (2013-2016)»


A continuación, fue sometido a las objeciones por parte del Jurado. Terminando esta prueba y, verificada la votación, se consignó la calificación correspondiente a:

B-MUY BUENO-18

Por tanto, el Jurado, de acuerdo al Reglamento de Grados y Títulos, acordó recomendar a la Facultad de Ciencias Sociales para que proponga que la Universidad Nacional Mayor de San Marcos otorgue el Grado Académico de **Magíster en Política Social con mención en Promoción de la Infancia** a la Bachiller **Lozano Rodríguez, Sandra Tabita**. Siendo las 12:18pm y para constancia se dispuso se extendiera la presente Acta:



Dra. Ivonne Teresa Valencia León
PRESIDENTA


Dra. Esther Judith Vidal Córdova
MIEMBRO


Mg. Joselyn Lisbeth Villa Cavero
MIEMBRO


Dr. Jorge García Escobar
ASESOR




Dr. JORGE ELÍAS TERCERO SILVA SIFUENTES
Director

Paellón José Carlos Mariátegui - Ciudad Universitaria
Teléfono: 6197000 Anexo 4003. Lima - Perú.
Correo: tesisupg.sociales@unmsm.edu.pe
Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>



Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIDAD DE POSGRADO

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo **Jorge García Escobar** en mi condición de asesor acreditado con el **Dictamen Directoral N.º 0193-UPG-F.CC.SS-2023** de la tesis de investigación académico, cuyo título es «**EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN EL CONSEJO CONSULTIVO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. UN ESTUDIO COMPARADO EN DOS GOBIERNOS MUNICIPALES (2013-2016)**», presentado por la bachiller **Lozano Rodríguez, Sandra Tabita**, para optar el grado académico de *Magíster en Política Social con mención en Promoción de la Infancia*, **CERTIFICO** que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de **18 % de similitud**, nivel **PERMITIDO** para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado correspondiente.

Firma del Asesor _____

DNI: **25770337**

Nombres y apellidos del asesor: **Jorge García Escobar**



Pabellón José Carlos Mariátegui – Ciudad Universitaria
Teléfono: 6197000 Anexo 4003. Lima – Perú.
Correo: tesisupg.sociales@unmsm.edu.pe,
Web: <http://sociales.unmsm.edu.pe/>

A Urcisio Demetrio Lozano Fernández (+)

A Rosa Amelia Rodríguez Melo

AGRADECIMIENTO

Expreso mi profundo agradecimiento a las y los delegados del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, gestión 2012 al 2016, por compartir sus opiniones, vivencias y experiencias, las cuales son insumos para seguir repensando a la infancia.

Mi agradecimiento a los docentes de la Maestría en Política Social con Mención Promoción de la Infancia: al Maestro Alejandro Cussiánovich, a Manuel Castillo, a Jorge Castro, a Jorge García, a Cesar Germana y a Tirso Molinari quienes compartieron sus conocimientos y contribuyeron en mi fortalecimiento profesional.

Un reconocimiento y agradecimiento especial al Dr. Jorge García por su apoyo y asesoramiento de esta tesis y paciencia para con esta investigación.

Muchas gracias a Camilo Bácares Jara por sus observaciones, reflexiones y el tiempo dedicado a este proceso de investigación.

Mi agradecimiento a la Unidad de Posgrado de Ciencias Sociales en convenio con Save the Children Suecia, por brindarme el apoyo para estudiar la Maestría en Políticas Sociales con Mención Promoción de la Infancia durante los años de estudio.

Gracias

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	Pág. 8
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA	
1.1. Situación problemática	Pág. 12
1.2. Formulación del problema	Pág. 20
1.3. Justificación	Pág. 21
1.4. Objetivos de la investigación	Pág. 23
1.5. Hipótesis de la investigación	Pág. 24
1.6. Metodología de la investigación	Pág. 24
1.6.1. Tipo y diseño de investigación	
1.6.2. Unidad de Análisis	
1.6.3. Población y Muestra	
1.6.4. Técnicas de recolección datos	
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	
2.1. Nociones sobre infancia	Pág. 31
2.2. De la situación irregular al reconocimiento del derecho a participar	Pág. 33
2.3. La participación del NNA desde los derechos humanos	Pág. 34
2.4. La participación infantil desde la postura oficialista	Pág. 35
2.5. Aproximaciones teóricas sobre participación infantil	Pág. 42
2.5.1. La participación como instrumento en el desarrollo comunitario	
2.5.2. La participación un derecho que persigue un objetivo	
2.5.3. La participación protagónica	
2.5.4. El co-protagonismo	
2.5.5. Los NNA tienen derecho pero no pueden ejercerlos	
2.6. Políticas públicas y su perspectivas sobre participación	Pág. 54
2.7. Política social sobre participación infantil	Pág. 56
2.8. Antecedentes del problema	Pág. 57
2.9. Marco conceptual	Pág. 61

CAPÍTULO III: LA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN UN GOBIERNO PROGRESISTA DE LIMA METROPOLITANA (GESTIÓN 2013-2014)

3.1.	Antecedentes políticos, jurídicos y coyunturales sobre mecanismos de participación ciudadana	Pág. 63
3.2.	Hechos coyunturales que favorecieron la institucionalización de la participación de los NNA en la MML	Pág. 69
3.3.	Plan municipal de Lima Metropolitana con énfasis en la inclusión y fortalecimiento de capacidades	Pág. 71
3.4.	La participación infantil desde la norma nacional y municipal	Pág. 74
	i. Enfoque desarrollista-proteccionista	
	ii. La participación infantil condicionada en función a la edad y grado de madurez.	
	iii. La finalidad de la participación solo opinar en la formulación de la política municipal	
3.5.	El derecho a la participación es incompleta en la Ordenanza Municipal N.º 1499 de la MML	Pág. 80
3.6.	La implementación del mecanismo de participación de los NNA (2011-2014)	Pág. 81
	3.6.1. La participación de la sociedad civil en el proceso de implementación	Pág. 82
	3.6.2. La Gerencia de Desarrollo Social y el CCONNA-LM desde una mirada asistencialista	
	3.6.3. Elección de los primeros consejeros del CCONNA-LM	
3.7.	Limitaciones y debilidades en la institucionalización de la participación de los NNA	Pág. 91
	3.7.1. La organización y edad como condición para participar	
	3.7.2. Debilidades en la implementación del primer CCONNA-LM	
3.8.	La opinión y participación del CCONNA-LM en la gestión municipal progresista	Pág. 97
	i. La reforma del transporte público en Lima Metropolitana	
	ii. Opinión del CCONNA-LM y el diseño de parques zonales, actividades de recreación y educación	
	iii. Consultas sobre políticas de planificación pública municipal	
	iv. Opinión sobre la implementación del mecanismo CCONNA-LM	
	v. Opinión sobre la revisión del Código del Niño	
	vi. El CCONNA-LM frente a la vulneración de los derechos de los NNA	
3.9.	Acciones de incidencia social y política desde el CCONNA-LM	Pág. 105

- 3.10. Miradas al ejercicio de la participación de los NNA en un gobierno progresista Pág. 107
- 3.10.1. Los NNA y su autorepresentación en su Consejo Consultivo
- La participación protagónica desde los NNA integrantes del CCONNA-LM
 - Interlocución entre el CCONNA-LM y la autoridad municipal
- 3.10.2. La gestión municipal progresista entre el reconocimiento y protección de los NNA
- 3.10.3. La participación de los NNA forma parte de una educación ciudadana
- 3.10.4. El CCONNA-LM un mecanismo de participación política de baja intensidad

CAPÍTULO IV: LA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA BAJO UN GOBIERNO CONSERVADOR DE LIMA METROPOLITANA (2015-2016)

- 4.1. La gestión conservadora y su atención a la niñez Pág. 118
- 4.2. Implementación del CCONNA-LM entre el 2015 y 2016 Pág. 122
- i. Elección de la segunda asamblea del CCONNA-LM
- ii. Plan de acción del CCONNA-LM entre el 2015 – 2016
- 4.3. Consultas e incidencia del CCONNA-LM entre el 2015 – 2016 Pág. 128
- i. Consultas sobre medio ambiente y violencia a los NNA
- ii. Acciones de incidencia social
- 4.4. Tensiones al interior del CCONNA-LM Pág. 132
- i. Politización del espacio de participación de los NNA
- ii. Negación del espacio de participación en un gobierno conservador
- 4.5. Retroceso en el ejercicio de la participación protagónica de los NNA en la MML entre el 2015 y 2016 Pág. 137
- 4.6. Fortalezas y debilidades al interior del CCONNA-LM Pág. 139
- 4.6.1. Acciones que fortalecen la participación de los NNA en la gestión del CCONNA-LM del 2015-2016
- 4.6.2. Acciones que debilitan la participación de los NNA en la gestión del CCONNA-LM del 2015-2016
- i. Debilidades en el acompañamiento
- ii. Limitados recursos en la implementación del mecanismo
- iii. Débil acompañamiento de los técnicos de la política nacional a la política local
- iv. Desconocimiento de herramientas para fortalecer el mecanismo
- v. Las autoridades políticas y su comprensión del derecho a la participación de los NNA
- 4.7. Resistencia y autodefinición del CCONNA-LM Pág. 151
- 4.8. Miradas al derecho a la participación de los NNA entre el 2012- Pág. 153

2016

4.8.1. Las opiniones no han sido tomadas en cuenta debidamente Pág. 154

i. El CCONNA-LM reflejo de una participación simbólica

ii. La participación simbólica cerca de la autonomía progresiva

4.8.2. La discrecionalidad municipal y la participación de los NNA

4.8.3. La participación infantil: política de baja intensidad

4.8.4. La institucionalidad y su comprensión de lo público

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES Pág. 171

BIBLIOGRAFÍA Pág. 175

ANEXOS Pág. 182

Lista de cuadros

Núm.	TÍTULO DE TABLA	Pág.
Tabla 1	Tipo de organizaciones de NNA participantes en la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014	87
Tabla 2	Organizaciones de NNA participantes en la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014	87
Tabla 3	Edades y género de los integrantes de la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014	89
Tabla 4	Organizaciones de NNA participantes en la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016	123
Tabla 5	Edades y género de los integrantes de la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016	125

Fuente. Elaboración propia.

Lista de Figuras

Núm.	TÍTULO DE FIGURA	Pág.
Figura 1	Organizaciones de NNA participantes en la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016	124
Figura 2	Modificación de logo o símbolo del CCONNA-LM	132
Figura 3	Fotos de las exautoridades municipales, Villarán y Castañeda con el CCONNA-LM	149

Fuente. Elaboración propia.

INTRODUCCIÓN

El tema de esta tesis, para la obtención del grado de magíster en Política Social con mención en promoción de la infancia, se centra en la descripción y análisis del proceso de participación de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en su Consejo Consultivo; cuando se diseñan y aprueban políticas y obras en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) entre los años 2013 y 2016; los cuales corresponde a 2 periodos de gestión municipal de partidos ideológicamente opuestos; de izquierda y derecha. La investigación busca verificar si los niños, niñas y adolescentes fueron escuchados y considerados cuando se aprueban obras públicas que los benefician en estas dos gestiones municipales.

La participación de los niños, niñas y adolescentes en el espacio público, es un derecho reconocido jurídicamente con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Por esta razón, los sistemas nacionales de protección implementen políticas públicas para que los niños, niñas y adolescentes opinen y sean escuchados en la toma de decisiones públicas.

En el Perú se instalaron diversos mecanismos de participación infantil; consejos estudiantiles, municipios escolares, fiscales escolares, etc. Es así, que el año 2009 se crea el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel nacional; es decir, es un mecanismo que busca representar a los niños, niñas y adolescentes de todo el Perú. No obstante, la primera experiencia de participación infantil se da en el país del Ecuador el año 2007. Cuando el Movimiento Social y el Foro de la Niñez y Adolescencia deciden impulsar y crear el primer Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes; y llegando a convocar a cinco mil niños, niñas y adolescentes de 107 cantones de las 22 provincias del Ecuador. Con ello, conformando el primer Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes del Ecuador (Oviedo, 2009). Esta propuesta se basó en el reconocimiento de la ciudadanía de las y los adolescentes, planteada en la Constitución del Ecuador; y en el Código de la Niñez del año 2003, en el que se establece la promoción de la participación de la niñez. (Ruíz, 2013, p. 55).

Bajo esta referencia, el año 2011, se crea y formaliza la primera experiencia de participación infantil en la Municipalidad Metropolitana de Lima; bajo la gestión municipal de un gobierno de tendencia progresista o de izquierda. Y posteriormente, sigue su proceso de implementación en un gobierno conservador o de derecha.

El mecanismo de participación infantil: CCONNA-LM se constituye en un referente importante y de orientación para la creación e implementación de nuevos espacios de participación de niños, niñas y adolescentes de los 43 distritos de Lima Metropolitana.

Es importante señalar que este mecanismo de participación infantil nace bajo el marco jurídico de la Convención sobre los Derechos del Niño y la recomendación emitida en el XX Congreso Panamericano del Niño. Sin embargo, estos documentos plantean elementos como: juicio propio, edad, madurez, autonomía progresiva o evolución de las capacidades. Los cuales dan a comprender que, los NNA tienen que reunir ciertas condiciones para que sean escuchados. Y es el adulto quien decide cuándo y en qué circunstancias los NNA cuentan con estas capacidades (Cussiánovich, 2008; Liebel, 2015; Cordero, 2015).

Por otro lado, Bustelo (2013) refiere que en toda sociedad prevalece un pensamiento adultocéntrico con relación a los niños, niñas y adolescentes. Esto se constituye en un factor que limita el derecho de los niños, niñas y adolescentes a expresarse y ser escuchados:

Toda sociedad es en general adultocéntrica, es decir, está gobernada por los adultos, y los adultos creen que tienen el poder total sobre las nuevas generaciones, se definen como completos y definen a los niños como incompletos, se definen como maduros y a los niños como inmaduros, hay una serie de lenguajes descalificadores hacia la infancia, decir adolescentes, por ejemplo, es decir los que adolecen. (Inversión en la Infancia, Blog de Noticias, 2014).

Entonces, la participación de los niños, niñas y adolescentes no solo está bajo condiciones que se establece en marcos jurídicos internacionales sobre los derechos del

niño; sino también, en el pensamiento subyacente que prevalece en la sociedad. Estos dos elementos son condicionantes en relación con el ejercicio de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados.

Ahora bien, el mecanismo municipal, así como el marco normativo nacional que promueven la participación de los NNA, tienen limitaciones al aplicar el paradigma de la protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); la cual está ampliamente explicada en la Observación General Nro. 12, con respecto al considerar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en todo asunto que les afecta, “se deben incluir explícitamente las opiniones de los niños en los planes de desarrollo de la comunidad que requieran consulta pública” (p. 128).

En efecto, el mecanismo orientador del ejercicio de la participación de los NNA en el espacio municipal tiene limitaciones, no solo en el enfoque de desarrollo o contenido; sino también en el diseño e implementación del mismo. Ya que la norma municipal establece que se debe escuchar la opinión de los niños, niñas y adolescentes en el proceso de gestión municipal. Sin embargo, en la reglamentación, no se establece sobre qué hacer con la opinión de los niños, niñas y adolescentes. Es decir, no hace referencia a la explicación que se merecen los NNA sobre: “que se hizo con sus opiniones” tal y como lo refiere la Observación General Nro. 12. Así como tampoco se establece sobre las responsabilidades de los funcionarios cuando no asumen su función con relación a la aplicación del mecanismo u Ordenanza Municipal.

Finalmente, la creación e implementación de un mecanismo, no solo responde al cumplimiento de normas internacionales que demandan mayor atención y efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Si no también, responden, a factores de contexto, de coyuntura y estructuras organizativas como la forma de organización y administración de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Principalmente, este último factor, limita el ejercicio de la participación de las nuevas generaciones; esto se observa con mayor énfasis en un gobierno de derecha.

Los capítulos, en esta investigación, están distribuidos de la siguiente manera: el primer Capítulo plantea la situación problemática, las preguntas, los objetivos y la metodología de investigación. El Capítulo II establece el marco teórico y conceptual de

la investigación. En el Capítulo III y IV: se describe y analiza los hallazgos de la investigación. Finalmente, en el Capítulo V se presentan las principales conclusiones y recomendaciones como producto final de la investigación.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

1.1. Situación Problemática

El problema principal de las actuales democracias es el alto grado de exclusión de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los asuntos de interés público y comunitario. Esta exclusión está vinculada a factores ideológicos, históricos y culturales. Ferrán Casas (2006) refiere que la exclusión parte por la representación que se tiene de los NNA:

En el caso de la infancia, una de las propuestas más productivas que ha aparecido en la última década del siglo XX es la idea de que se les representa como el conjunto de los «aún-no». Este núcleo es el que da sensación de consistencia a toda la representación: constituye su «lógica interna». Los niños y niñas «aún no pueden ser» como los mayores (p. 31)

Esta perspectiva sobre los niños, niñas y adolescentes se presta para comprender las diferentes miradas que prevalecen en el imaginario social. Una de ellas es que los NNA poseen ciertas capacidades, y no tanto para dialogar sobre asuntos de interés común; esto permite que sean invisibilizados en el espacio público, así como en la familia, la escuela, la comunidad y el gobierno local. La otra mirada es aquella que, si bien es cierto, reconoce a los NNA como sujetos con derechos, sin embargo, están en proceso de maduración, y solo pueden ejercer algunos de sus derechos. En tanto, el derecho a la participación, es visto como un ejercicio ciudadano.

Ahora bien, hay una mirada en el gobierno municipal para con la niñez y adolescencia, y los considera los “aún no” que prevalece en el diseño y desarrollo de políticas municipales. Es decir, los lineamientos centrales de lo público, tradicionalmente, están bajo enfoques de asistencia y asistencialismo. A pesar de existir un reconocimiento formal de los derechos de los NNA, y la adhesión del Estado peruano (1990) a la Convención que garantiza sus derechos.

“El Estado peruano, es el principal responsable de proteger, defender, respetar, promover y garantizar los derechos humanos a través de sus diferentes poderes y niveles de gobierno” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013, p. 16). El Estado es garante del cumplimiento de los derechos de 10 millones de niños, niñas y adolescentes (INEI, 2020), y se hace responsable de establecer medidas para facilitar el ejercicio y goce de todos sus derechos.

En el marco de asumir y cumplir su rol garantista el Estado peruano realizó una serie de reformas, adecuaciones y difusión de leyes, planes, programas a imagen de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es por ello que, ejecutó una serie de programas que atienden la situación de la primera infancia; de la educación, salud, identidad, recreación de los NNA. Muy por el contrario, el ejercicio del derecho a la participación quedó relegada y dejada de lado, hasta que desde la comunidad internacional se iniciaron procesos de promoción de este derecho (Bácares. 2012). Por ello, se internacionalizó y emitió recomendaciones como la Observación General N.º 12 y la recomendación del XX Congreso Panamericano del Niño; las cuales buscan incidir y programar el ejercicio de la participación de los NNA en las diversas acciones de los Estados.

De otro lado, reconocer las capacidades de los NNA, valorarlos y hacerlos parte de la toma de decisiones en asuntos públicos resulta ser un atrevimiento que confronta con una corriente de pensamiento negacionista y paternalista, así lo denominó Bácares (2020) al plantear las diversas formas de comprender los derechos de los NNA:

A los NNA les falta un conjunto de atributos para ser acreedores de derechos o que, en su defecto, son unos titulares sin eco de sus derechos al ceder su ejecución a los adultos. Estos, con contadas excepciones, se caracterizan por tener como exponentes a escritores anglosajones que han sido traducidos al español, pues, como es lógico, sus bases responden al pensamiento liberal, crítico del absolutismo, que desde el siglo XVII se preguntó qué se requería para la formación del ciudadano de un Estado.

[...] los NNA son incapaces, vulnerables y dependientes, totales, al igual que, para desligarse de la titularidad de los derechos, recuerda que originariamente

estos se crearon para los individuos racionales con libertad de acción (Bácares, 2020, pp. 477 - 478).

Entonces, para esta corriente de pensamiento, la persona ciudadana es un ser racional que actúa en libertad, y los NNA no alcanzan ser seres racionales.

La mirada negacionista es un pensamiento cargado de ideologías conservadoras; las cuales reconocen los derechos de los NNA, pero consideran que no tienen capacidad de ejercerlos.

Ahora bien, otra de las miradas que plantea Bácares (2020) es aquella que reconoce los derechos de los NNA y se constituyen en sujetos de derechos o sujetos de la Ley (García Méndez, 2009). Esta mirada oficial es la propuesta de la Convención sobre los Derechos del Niño. Y desde sus defensores o promulgadores, creyeron que la aplicación de la norma internacional en la realidad concreta, sería un camino para garantizar la efectividad de derechos de los NNA. Es decir, una vez adecuada la propuesta paradigmática de la CDN a las normas de los Estados, este aportaría en la mejora de la situación de los NNA (Bácares, 2020).

Por ello, la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó una serie de acciones para cumplir con la propuesta de la CDN, aplicar programas y proyectos para la efectivización de los derechos de los NNA incluyen el de la participación.

Bajo la mirada de la corriente oficialista, los NNA son propietarios de derechos o “sujeto pleno de derechos, es la expresión que mejor sintetiza la profundidad del nuevo paradigma” (García, 2004). Por lo tanto, los NNA gozan y ejercen todos sus derechos, los cuales incluye los derechos políticos como la participación.

Ahora, hay una tercera postura con respecto a los derechos de los NNA, es aquella que se refiere a los críticos de la CDN. Según esta corriente, los postulados de la CDN no logran cambiar la compleja realidad social en la que los NNA se desarrollan. Es más, hay una marcada crítica semántica al derecho a la participación (Bácares, 2020).

En esta línea, Cussiánovich (2008) refiere que la CDN reproduce una propuesta de infancia moderna, ya que los NNA ejercerán su derecho a la participación en función del grado de madurez y edad. Por lo tanto, la aplicación del Art. 12 de la CDN estaría condicionada a criterios como: juicio propio, grado de edad y madurez (Liebel, 2006; Cordero, 2015). Es decir, este ejercicio de la participación es entendido desde un enfoque desarrollista; ya que son los adultos quienes deciden, bajo su discrecionalidad, qué niños, niñas y adolescentes tienen suficiente madurez para opinar y participar.

De otro lado, el Estado peruano en el marco de la aplicación de la CDN, realiza una serie de acciones que buscan cumplir con el compromiso internacional. Por ello, de acuerdo al Programa Presupuestal destinado a los NNA, según el análisis y reporte de un Grupo de Instituciones del Estado sobre el Gasto Público invertido en la niñez y adolescencia (2022) refiere: que el 59% está dirigido al sector educación, del presupuesto total destinado a este sector. Asimismo, el 23% del presupuesto total es para el sector salud; el sector protección tiene el 8%. Sin embargo, en este análisis se hace referencia a la invisibilización de presupuesto para el fortalecimiento y ejercicio ciudadano de los NNA con respecto al derecho de la participación.

Es así, que la mayor parte del presupuesto público destinado a los NNA, lo tiene el sector educación, específicamente el Programa de Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular (PELA). Es decir, a este sector se destinó S/ 21 618 millones en el 2020, y se incrementa año a año, a pesar de las deficiencias que se encuentran en la aplicación del Programa. El Grupo de Instituciones del Estado sobre el Gasto Público invertido en la niñez y adolescencia reporta:

El Gasto Público en Niños, Niñas y Adolescentes (GPNNA) destinado al PELA se incrementó en 29% entre el 2016 y el 2020, de S/14 820 millones a S/19 083 millones. Los indicadores de resultado vinculados a este PP son los que miden el porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria que alcanzan el nivel satisfactorio en las pruebas de comprensión de lectura y razonamiento matemático en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) y la Evaluación Muestral (EM). Es importante resaltar que para estos dos indicadores se cuenta con valores solo para el 2016, el 2018 y el 2019. En estos años, el porcentaje de

estudiantes de segundo grado de primaria que alcanzó el nivel satisfactorio en comprensión de lectura disminuyó de 46.4% en el 2016 a 37.8% en el 2018 y a 37.6% en el 2019. En el caso del porcentaje de estudiantes de segundo grado de primaria que alcanzó el nivel satisfactorio en razonamiento matemático, este bajó de 34.1% en el 2016 a 14.7% en el 2018, y se incrementó a 17.0% en el 2019. (p. 42)

En efecto, la perspectiva de atención a los NNA está fuertemente destinada a la mirada de niño y niña preparado para el futuro. Es decir, se apuesta por el desarrollo del capital humano, del futuro ciudadano, que debe ser educado y alimentado y pocas veces es escuchado. Asimismo, este tipo de política tiene su sustento en el énfasis que se da al desarrollo físico del cerebro para el aprendizaje. Es decir, se invierte en el niño y niña para generar beneficios para toda su vida. (Bendini y Devercelli, 2022).

Asimismo, esta atención a los niños y niñas y su educación, se da a partir de la proyección de conservar el capital humano, ya que no solo debe aprender en la escuela, sino también fuera de ella:

Se necesita un aprendizaje temprano fuera de la escuela, especialmente para los niños más desfavorecidos. Las políticas para impulsar el aprendizaje temprano de calidad, deben ser acompañados de programas que apoyan a los padres y cuidadores, así como a programas que abordan el desarrollo integral del niño a través de la salud, la nutrición, y protección al fortalecer y comprometerse con los muchos sistemas que afectan a los niños pequeños más allá del entorno de aprendizaje formal, la educación los sistemas pueden ser más efectivos, equitativos y resilientes en la entrega de calidad en los primeros años. (Bendini y Devercelli, 2022, p. 32)

Por esta razón, se insiste, desde la Organización de Estados Americanos, en invertir en estas áreas, a pesar de que el programa ha tenido resultados desfavorecedores.

El segundo mayor presupuesto económico con respecto a la niñez se da también en el Sector Salud. Es así que el Programa Articulado Nutricional (PAN) incrementó su

presupuesto del 2016 al 2019 en 30%. Con esto, se busca disminuir la desnutrición crónica infantil y la anemia. Los resultados de este Programa fue la disminución de la anemia en niños y niñas menores de 5 años, en 12.2%. A la fecha, por la situación del COVID-19, se ha incrementado este problema, y en el reporte, la información ya no es tan clara (Grupo de Análisis del Gasto Público en NNA, 2022, p. 43).

En el mismo documento, del Grupo análisis del Gasto Público en NNA, (2022) presenta sobre la inversión del presupuesto económico en relación con los derechos de los NNA; así se tiene una mayor atención al derecho al pleno desarrollo, con un presupuesto del 59.6% del presupuesto total; la atención al derecho a la supervivencia (salud) con el 39,2%. La atención al derecho a la protección con el 1,2%. Y finalmente, la atención al derecho a la participación se destina solo el 0.01%. Por lo que, este último derecho a la participación del NNA, es un aspecto que no es de importancia para el Estado peruano, en los diferentes años de gobierno. Esto está relacionado con la poca visibilidad y efectividad del derecho a la participación en los espacios públicos municipales. A ello se pregunta: ¿Acaso los derechos se discriminan? ¿Hay un derecho más importante que el otro?

Acotando al planteamiento anterior, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejecuta acciones en favor de los NNA, a través del Plan Nacional en favor de la Infancia y Adolescencia. Al respecto, el 2% del presupuesto es destinado a “garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niños/as menores de 5 años”. Y es que la intervención a edad temprana garantiza lo siguiente:

A la fecha existe documentación válida que demuestra que los programas integrados de desarrollo infantil pueden hacer mucho para prevenir la malnutrición, el retraso en el desarrollo cognitivo y la preparación insuficiente para la escolaridad. Treinta años de investigación han revelado que los programas mencionados pueden mejorar el desempeño escolar primario y hasta secundario del niño, aumentar sus perspectivas de productividad y de ingresos futuros y reducir la probabilidad de que se convierta en una carga social y de salud pública y presupuestaria. Las intervenciones durante la primera infancia también pueden mejorar la condición de la madre en el hogar y la comunidad, ayudar a reducir la inequidad por razón de sexo, aumentar la participación de la

mujer en la fuerza laboral y mejorar la participación de la comunidad en los esfuerzos de desarrollo. (Young, 2003)

Al parecer, los enfoques subyacentes de la política pública nacional están inclinadas al ejercicio de ciertos derechos, ya que busca un prototipo de desarrollo humano. Es decir, la prioridad del Estado es atender la educación y salud de los NNA, porque está en el sustento de garantizar la productividad económica del ser humano. Muy por el contrario, el presupuesto destinado a la atención del derecho a la participación, ser humano en perspectiva de dialogar, exigir, incidir, se redujo al 1,8% (Grupo de Análisis, 2020). Se deja en claro que este tipo de análisis no explica por qué las reducciones económicas.

Asimismo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en su Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 refiere, un incremento de espacios de participación. Por ejemplo, el 2018 se crearon 524 espacios de participación para los NNA, esto representó el 25.31%. Para el año 2020, esta cifra se incrementó a 571 espacios de participación, representando el 27.58%. Sin embargo, no se encuentran datos sobre las opiniones de los niños, niñas y adolescentes a través de su Consejo Consultivo en las políticas públicas implementadas con la voz de los NNA. A ello, se incluye una investigación sobre “Compilación de procesos exitosos de participación de niñas, niños y adolescentes en México, América Latina y otras regiones del mundo” UNICEF (2019) en el que se resalta:

Limitaciones en la toma en cuenta de las opiniones de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones (Comité de los Derechos del Niño, 2016).

Dado su vínculo con la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes de la Dirección General de la Familia (DINNA), el Consejo Consultivo depende en gran parte de ésta para poder ser un espacio realmente participativo de los niños, niñas y adolescentes, y que sus opiniones y decisiones sean realmente tomadas en cuenta. (p. 29)

Estos datos dan a comprender que, crear mecanismos para que los NNA participen en el diseño y desarrollo de las políticas o programas creados en su favor, no

les garantiza ser escuchados y que sus opiniones sean consideradas en la toma de decisiones.

Cabe mencionar, que la participación de los NNA tiene diversas comprensiones; entendida como un derecho, un fin en sí mismo; una herramienta o mecanismo; es decir, un medio. En este sentido, la participación del CCONNA-LM, está concebida desde un enfoque que prevalece y que persigue un fin. Entonces, ¿qué tipo de participación prevalece en el CCONNA LM?; ¿es un “ejercicio práctico” o un derecho que aporta al cambio y modificación de las estructuras?; ¿el derecho busca la transformación social de las relaciones de poder entre los adultos y las nuevas generaciones?

La Ordenanza que crea el CCONNA-LM nace en una coyuntura electoral, y se desarrolla bajo dos gobiernos que cumplen con el mandato de la comunidad internacional, aplicado a la política nacional y municipal:

Los CCONNA constituyen una instancia final en la medida que responden a una lógica conclusiva, más no a un impulso gestado desde las bases o de abajo hacia arriba. No se fomenta desde la autonomía, autodeterminación y modos de vida peculiares de las diversas infancias y adolescencias de nuestras comunidades. (García, 2002)

Entonces, ¿son solo las representaciones sociales instaladas en el imaginario social las que limitan el ejercicio real del derecho a la participación de los NNA en el espacio público? O es que también, son las que ¿están instaladas en el marco jurídico internacional? y que también contribuye a las limitaciones de un real ejercicio de los NNA a opinar, dialogar, exigir; es decir, ser considerados como ciudadanos reales, no solo imaginarios.

Aun así, escuchar a los NNA es todavía un discurso, una política neutra o de baja intensidad, porque bajo la implementación del mecanismo de participación prevalecen elementos como la burocracia institucional, el revanchismo político, la institucionalidad captura por la propia organicidad; todo ello, son factores que inciden en el ejercicio del derecho de los NNA a participar.

1.2. Formulación del Problema

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) cumpliendo con acuerdos normativos y políticos pactados por la comunidad internacional, crea e implementa un mecanismo para garantizar a los NNA su derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en la formulación y diseño de la política pública. En este sentido, las preguntas centrales de esta investigación son:

Problema principal:

¿La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) entre los años 2012-2016 escuchó y consideró, según el marco jurídico internacional, las opiniones del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes cuando diseñó e implementó obras públicas municipales en su favor?

Problemas específicos:

1. ¿Cuáles fueron los factores que permitieron la creación e implementación del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes en un gobierno progresista y en otro conservador en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el año 2012 y 2016?
2. ¿Las opiniones de los NNA fueron escuchadas y consideradas cuando la Municipalidad Metropolitana de Lima formuló y decidió sobre las políticas u obras públicas relacionadas con ellos entre 2012 y 2016?
3. ¿Qué tipo de participación desarrolló en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2012 y 2016?
4. ¿La institucionalización del derecho a la participación por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima favorece, garantiza o limita el ejercicio y goce del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y considerados en las decisiones y políticas públicas de la ciudad?

1.3. Justificación

Históricamente, los NNA fueron considerados objetos de protección, incapaces de tomar decisiones, excluidos del sistema democrático. Los fundamentos de tales perspectivas estaban basados en enfoques desarrollistas, que consideraban a los NNA, solo desde sus procesos de formación, de su desarrollo físico y mental. Sin embargo, con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, esta perspectiva se ve modificada. Los NNA ya no son considerados objetos de protección, sino sujetos sociales con derechos. Se les reconoce como personas, con capacidades para opinar sobre todo lo que les concierne. Es así, que, se hace un llamado a los Estados a garantizar el ejercicio de todos sus derechos.

Es así, que, las normas jurídicas internacionales difunden el paradigma de la protección integral, el cual deja claro que los NNA no sólo son sujetos de protección, sino también son sujetos sociales que tienen derecho a opinar y participar en las decisiones trascendentales para sus vidas y de su comunidad. Por ello, se otorga una real importancia al derecho a la participación y protagonismo de los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones públicas.

En ese marco, la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre el 2012 y 2016, crea e implementa el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA-LM), un mecanismo que permite a los NNA ser escuchados, y que participen en la gestión de su ciudad. Esto se realiza con el fin de “fortalecer procesos de ejercicio de ciudadanía desde la infancia y adolescencia, que coadyuvan a consolidar la democracia y fortalecen el capital social que ellos constituyen” (Ordenanza Municipal N.º 1499-2011-MML, Art. Tercero).

Es así, que esta investigación describe y analiza cómo el CCONNA-LM desarrolla e implementa este proceso de participación; y cómo los niños, niñas y adolescentes luchan por ser reconocidos, valorados y tomados en cuenta cuando funciona este mecanismo de participación.

Los resultados de esta investigación, desde el protagonismo de los NNA, contribuirá al mejoramiento y fortalecimiento del mecanismo implementado en la MML, el cual fue creado para ser un mecanismo que demanda y exige el cumplimiento de derechos de los NNA. A fin de coadyuvar la construcción de un proyecto social, de una sociedad más libre, justa, humana y democrática.

Es necesario enfatizar que el mecanismo que permite la participación de los niños, niñas y adolescentes, institucionalizado en la Municipalidad Metropolitana de Lima, debe favorecer el fortalecimiento de la democracia. Así como también, el desarrollo de capacidades y la configuración, en el imaginario social, del rol de los NNA como ciudadanos activos y responsables que aportan al desarrollo de su ciudad. Al contrario, sin la promoción de políticas de participación, la sociedad albergaría a ciudadanos carentes de reflexión y este mismo permitiría una débil democracia y sociedad manipulable. Por lo tanto, esta investigación es de utilidad para mejorar, adaptar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos que reconozcan los derechos de los NNA de manera integral y se reconozca, promueva y fortalezca los espacios de participación de niños, niñas y adolescentes; y de instituciones y organismos estatales que acompañan procesos de promoción de la participación infantil.

La importancia de este estudio radica en el alcance de la información científica para la gestión y fortalecimiento de Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNAs), ya existentes. Y para la creación de nuevos espacios de participación de NNA.

Las políticas de participación ciudadana necesitan ser revisadas, analizadas y reformadas para evitar reproducir comportamientos de marginación y exclusión. Si el Estado no garantiza el desarrollo de capacidades de negociación y concertación, para el afianzamiento de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes, esto afecta el desarrollo de su identidad y lo limita a ser integrante de un colectivo o de una comunidad y esto mismo afecta el fortalecimiento de la democracia en el Perú.

1.4. Objetivos de la investigación

1.4.1. Objetivo General

Conocer la creación, implementación y funcionamiento del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre el 2012 y 2016, haciendo énfasis en el proceso de escucha y consideración de opiniones bajo el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño.

1.4.2. Objetivos Específicos

- Describir el proceso y los factores que influyeron en la creación e implementación del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes, en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2012 y 2016 bajo la gestión de un gobierno de izquierda y otro de derecha.
- Analizar las opiniones de los NNA y que fueron consideradas cuando la MML diseñó y formuló políticas y obras públicas durante la gestión progresista de Susana Villarán y la gestión conservadora de Luis Castañeda.
- Identificar qué tipo de participación se ejerció en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre los años 2012 al 2016.
- Definir los factores que limitan o favorecen la implementación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y tomados en cuenta durante los dos gobiernos municipales de Lima que tuvieron a su cargo el Consejo Consultivo de niñas, niños y adolescentes entre el 2012 y 2016.

1.5. Hipótesis de la investigación

La investigación sobre participación de la niñez y adolescencia a través del mecanismo denominado “Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes - CCONNA-LM”, formula las siguientes hipótesis:

- El Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana es un mecanismo que reproduce el enfoque de política de baja intensidad del derecho a la opinión de los niños, niñas y adolescentes en la gestión municipal de Lima, es decir, que le da continuidad a la interpretación y ejercicio simbólico de la participación de los niños, niñas y adolescentes en lo que refiere al diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública y social desarrollada por la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Hay prevalencia del enfoque desarrollista de la Convención sobre los Derechos del Niño, el adultocentrismo y la cultura institucional de la MML, de cara a entender el ejercicio e influencia de la participación de los NNA en la política pública del MML a lo largo de las gestiones municipales que tuvieron lugar entre 2012 y 2016. Por esta razón, no tuvo en cuenta las tres fases que determinan la ejecución del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes por medio de la figura del Consejo Consultivo: 1) el encuentro y diálogo entre los decisores de las políticas públicas y las opiniones de los NNA; 2) la consideración efectiva de las opiniones de los NNA en la política pública; 3) finalmente, dado el caso que las opiniones no hubieran sido tomadas en cuenta, conocer qué tanto y de qué modo esto fue informado a los NNA.

1.6. Metodología de la investigación

1.6.1. Tipo y diseño de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativa; busca conocer los factores que posibilitaron la creación e implementación del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes en la MML, identificar las opiniones de los NNA en la toma de

decisiones, entre el 2012 y 2016; así como analizar cuáles son los factores que favorecieron o limitaron la participación de los NNA en la MML.

La investigación es de tipo cualitativa, busca comprender un determinado fenómeno de la realidad social, y sus interrelaciones, a través de “las palabras, textos, discursos, dibujos, gráficos e imágenes, utiliza *descripciones detalladas* de hechos, *citas directas* del habla de las personas y *extractos de pasajes enteros* de documentos para construir un conocimiento de la realidad social”. (Mejía, 2004, p.278)

Mejía (2004), refiere a este proceso de investigación como un tipo de conquista científica, ya que se descompone saberes y conocimientos inmediatos, para que de manera racional llegar a un conocimiento profundo de la realidad. Es así que en este proceso hay muchas significaciones, y cuando se interviene la realidad social se construyen significados desde una propia experiencia personal.

En este sentido, la investigación busca comprender la participación de los NNA en el espacio público; las interrelaciones establecidas entre los propios NNA, sus autoridades, los significados de éstas; manifestadas en normas jurídicas, sociales, institucionales de la MML, entre el 2012 y 2016.

Los NNA no son sujetos aislados, son personas que están en constante interrelación con la realidad objetiva, ya que se encuentran en la sociedad y poseen una representación global de la sociedad (Mejía, 2004).

La investigación aborda de manera integral el desarrollo de la política de participación de los NNA en la MML. En ese sentido, comprende y caracteriza el hecho social y es analizado en su totalidad. Los NNA expresan sus opiniones desde su sentir, desde su perspectiva subjetiva. Y es así, que cobran sentido en un espacio de relaciones de poder. (Mejía, 2013, p. 31 – 32)

El diseño de la investigación cualitativa o abordaje general que se utiliza en el proceso de investigación, es de Investigación-Acción; ya que busca comprender la participación de los NNA, a través de cumplir las fases de la investigación: Observar, es

decir, identificar el problema y recolectar datos; analizar e interpretar el problema y proponer mejoras en relación con el problema (Hernández, Fernández, Baptista, 2006).

En la investigación también se realiza un análisis comparado porque se estudia de manera explícita y sistemática, se compara las relaciones entre las variables. Ya que estudia el desarrollo de los sistemas políticos y su interrelación con otros sistemas sociales. A partir de ello, se realiza un esfuerzo analítico consciente para explorar las diferencias y similitudes entre distintas unidades políticas; a partir del cual se verifica la hipótesis formulada, e inferir relaciones de causalidad (Schmitter, 1991, p. 121).

A partir de este método se tiene mayor conocimiento del CCONNA desarrollado en una gestión progresista y conservadora.

Se elige las dos gestiones municipales, por las siguientes razones:

- La investigación elige la gestión del partido progresista porque se anuncia y crea la norma que sustenta la participación formal de los NNA en el espacio público. Entonces, la creación del mecanismo, tendría el ímpetu, la voluntad política y estaría en todo su apogeo para el desarrollo de esta política municipal en beneficio de los NNA.
- Asimismo, se elige este periodo, porque la principal autoridad de la MML, tenía la experiencia y el conocimiento sobre el tema, sobre los derechos de los NNA, y DDHH, ya que había representado al Perú ante el Comité de los Derechos del Niño.
- De otro lado, se consideró continuar con la investigación porque la implementación del mecanismo de participación, según la Ordenanza, debía de seguir siendo aplicado en la siguiente gestión. Más aun siendo, una gestión conservadora o de derecha, era oportuno comprender el proceso que seguía en esta gestión antagónica a la anterior. La misma que se caracterizaba por ser una gestión “que hace obras” y, que fue, considerado con alta aprobación vecinal en su segundo mandato (este era el tercer mandato). Entonces, se tenía en expectativa la gestión en favor de los NNA.

- De otro lado, no se consideró en la investigación la gestión de Muñoz por cuestiones metodológicas de la investigación.
- En el estudio se utiliza también el método de observación participante, la misma, que, en esta nueva gestión de Muñoz, no iba a ser posible por los problemas del contexto Covid-19 y porque se había dejado de acompañar el proceso de implementación del mecanismo.

1.6.2. Unidad de Análisis

La unidad de análisis son los actores protagónicos del proceso; los niños, niñas y adolescentes consejeros del CCONNA-LM, los funcionarios municipales, los colaboradores acompañantes de las organizaciones de NNA y de la sociedad civil y las autoridades municipales.

Asimismo, otra unidad de análisis son los documentos identificados en las 2 gestiones municipales, estos son: informes de gestión, informes de actividades, actas de reuniones, entre otros documentos.

1.6.3. Población y Muestra

La población participante de esta investigación son 9 personas: 4 delegados de los niños, niñas y adolescentes del Consejo Consultivo; 2 funcionarios municipales acompañantes del proceso; 2 colaboradores de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) acompañantes del proceso; 1 autoridad municipal, de la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el año 2012 y 2016.

La muestra es de tipo no probabilístico aplicada en relación a los objetivos de la investigación. Se busca conocer las diversas opiniones sobre el mecanismo de participación del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana en dos gestiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

- La muestra es intencional en función a las preguntas de investigación y en relación a la mayor cantidad de información que busca el criterio de saturación. Por ello, ha sido seleccionada de la siguiente manera:

- Autoridad municipal que permitió la creación del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana.
 - Funcionarios municipales responsables de acompañar del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana.
 - Colaboradores que acompañaron a las organizaciones de niños, niñas y adolescentes.
 - 4 delegados, 2 niños y 2 adolescentes de las gestiones del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana entre 2012 y 2016.
- Cuota, es decir, se realizará en función a las características de la población relevante para el estudio: delegados del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana de ambas gestiones, (cuotas de género, edad), actores con relación a la función que cumplieron en el mecanismo: colaborador(a), funcionario, autoridad.
 - Los documentos identificados están en relación con los objetivos de la investigación.

1.6.4. Técnicas de recolección de datos

Observación de campo; este consiste en reconocer el espacio de participación del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana y observar el desarrollo del mecanismo de participación ¿Cuándo se reúnen? ¿Quiénes se reúnen? ¿Cuáles son sus temas de agenda de reunión? ¿Qué opiniones expresan en sus reuniones? Etc. Se observa el comportamiento de los actores, sobre situaciones relevantes.

Entrevista a profundidad realizada de manera individual con preguntas abiertas a los principales actores de la experiencia, dando libertad y para que de manera natural se expresen sobre el tema que se investiga. Se capta sus perspectivas, creencias, modos de pensar y valoración de la participación de los niños, niñas y adolescentes en el espacio público.

Se entrevistará a los siguientes actores: delegados del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana, colaboradores que acompañan el proceso, tanto desde la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las ONGs. Asimismo, la entrevista es flexible, abierta y motivadora.

Se realiza bajo una relación de confianza y seguridad; se atenderá la reacción y comportamiento no verbal de los actores, para identificar los temas más sensibles de mayor intensidad que los actores comparten. El ambiente a realizarse será en privacidad y se evitará interferencias. Para ello, se tiene en cuenta la escucha activa del entrevistador; es decir, a entrevista se centrará en el informante.

Revisión y análisis documental. En este proceso se revisaron más de 60 documentos, estos son: Política nacional: Resolución Ministerial N.º 355-2009 que crea el CCONNA Nacional; Ordenanza Municipal N.º 1499-2011 que crea el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana; Reglamento de la Ordenanza N.º 1499-2011; Plan de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana; Plan Operativo Municipal gestión 2012 al 2014; Plan Operativo Municipal gestión 2015 al 2016; Plan anual del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana, 2013 – 2014; Plan anual del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana 2015 – 2016; Memoria Anual del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana 2013 – 2014; 10 Informes técnicos mensuales 2013 – 2014; 10 Informes técnicos mensuales 2015 – 2016; 1 informe anual de la gestión municipal 2013- 2014; 1 informe anual de la gestión municipal 2015- 2016; Informes técnicos evento nacional “Encuentro Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes” 2013; Pronunciamiento evento nacional, 2013; 3 Informes técnicos eventos Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013 y 2014; 12 Actas de reunión Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana, entre el 2013 – 2014; 12 actas de reunión Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes de Lima Metropolitana entre el 2015 – 2016.

Revisión fuentes secundarias: Constitución Política del Perú; documento del Acuerdo Nacional y avances de su desarrollo; Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2000 al 2012; Plan Nacional de Acción por la infancia y la adolescencia del 2012 al 2021.

Revisiones fotográficas y de videos. Se revisaron 05 vídeos, 03 audios, 10 fotografías de ambas gestiones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Las fuentes primarias revisadas son: 60 documentos y 9 entrevistas. Las fuentes secundarias revisadas son: 22 documentos entre videos, audios y fotografías. En total se revisaron y analizaron 82 fuentes entre primarias y secundarias.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

La participación infantil es un fenómeno social amplio desarrollado en diferentes espacios de interrelación social; la escuela, el barrio, los mercados, las comunidades, etc. son escenarios de una diversidad de experiencias de participación infantil.

Hace más de una década se oficializó la participación de la niñez y adolescencia en los espacios públicos institucionales, a nivel nacional, regional y local. No obstante, la participación infantil, no nace con la Convención sobre los Derechos del Niño; la experiencia sobre participación de la niñez y adolescencia se anticipó a la norma internacional. (Cussianovich, 2008; Bácares, 2012; Liebel y Saadi, 2011)

El punto de partida de este abordaje formal, se remite a finales de la década del 90; cuando UNICEF diseñó acciones que consideraban la participación de los niños, niñas y adolescentes. Y, lo planteó como un tema eje para la promoción y desarrollo de los derechos de los NNA. Posteriormente, a inicio del 2000, se realizaron una serie de acciones internacionales con el objetivo de promocionar la participación de los NNA (Bácares, 2012).

La participación infantil fue el objetivo deseable de muchas organizaciones oficialistas que se empeñaron en iniciar proyectos de promoción de la participación (Liebel y Saadi, 2011). Y, actualmente, forma parte de las políticas sociales en los diferentes niveles del gobierno. Con ello se busca que los NNA sean parte de la democracia participativa.

La promoción del derecho a la participación de la niñez y adolescencia es una nueva forma de relación que se establece entre adultos, autoridades y las nuevas generaciones de NNA. Cabe recordar que antes de reconocer a los NNA como sujetos y personas, prevalecieron formas de representación basadas en el paradigma de la situación irregular; prevalecían en el imaginario social diversas nociones sobre infancia.

2.1. Nociones sobre infancia

Es importante referirse al significado de la palabra infancia. Su principal concepto corresponde a aquel que no habla o tienen una incapacidad de hablar (Diccionario Iberoamericano de Filosofía de la Educación, 2022). Es decir, los niños y las niñas son considerados como aquellos que no hablan, que viven en el silencio, en la mudez, por lo que esta representación predominó en varias culturas y épocas históricas.

La relación establecida para con los niños y las niñas fue a partir de la atención a sus necesidades primarias. Por ejemplo, los griegos se referían a la infancia como aquellos que reciben alimentos; Platón dice que son aquellos que reciben educación. Entonces, la infancia no solo es sinónimo de inmadurez o de minoridad de edad, sino, es también un estado en el que los niños necesitan educación para llegar a ser adultos racionales. (Diccionario Iberoamericano de Filosofía y Educación, 2022)

Aries (1986) refiere a la invisibilización de la infancia hasta la llegada de la modernidad; es en esta época donde la familia asume su cuidado y lo privatiza en el seno del hogar. Antes de esta etapa, los niños y niñas no eran diferenciados de los adultos.

Se deja claro, que en esta época la sociedad valora la educación y formación moralista, la cual es muy importante para la infancia en la etapa escolar. Por ello, los niños y niñas deberían estar vigilados, controlados. Es así que las órdenes religiosas de la época asumen el cuidado moral y espiritual del niño, al igual que la familia, por lo que, los retiran de la sociedad. Presentándose la tendencia de institucionalizar a los niños y niñas de las clases populares en orfanatos, iglesias, auspicios. En cuanto a niños, niñas y adolescentes de la clase burguesa son educados en colegios e internados o escuelas de menores.

Diversos autores ratifican que “la historia de la infancia ha sido una pesadilla de la que recientemente hemos comenzado a despertar” (De Mause, 1991, p. 324); es decir, la infancia ha sufrido violencia, situaciones de maltrato, infanticidio, abandono como prácticas generalizadas (Álzate, 2003).

En “la época burguesa se fue absolutamente disciplinaria para con la infancia. Estas tareas lo realizaban los Estados, los sectores dominantes, y las instituciones

educativas, punitivas y sanitarias; para lograr el control social, sobre todo de los NNA de las clases pobres” (Zapiola, 2018, p. 232).

Entonces, en cada época, cultura, etapa hay una representación sobre infancia, y esto se construye socialmente, a partir de ideas, imágenes, valores. Asimismo, se definen los roles y funciones que deben de asumir los NNA (Cussianovich, 2008; Bácares, 2012); y “están condicionadas a las pautas, normas, al contexto, que inciden en el modo de ser niño” (Gaitán, 2006).

Entonces, cada sociedad diseña, construye y determina, cómo debe ser la niñez “reproduce, naturaliza, hace parte del sentido común de una sociedad sobre qué es la infancia” (Ferrán, 2010, p. 17). Y, evidentemente predomina la noción de “niño o niña como futuro, preparándose para vivir la verdadera vida en la adultez” (Pavez, 2012).

Las representaciones tradicionales sobre infancia cambian con el tiempo; los viejos paradigmas son parte de una etapa negra de la infancia; y nacen los nuevos paradigmas, como el de la protección integral que trae consigo los derechos de los NNA. No obstante, estas representaciones, son ligeramente trastocadas, ya que todavía predomina, en los diferentes espacios sociales, un tipo de infancia que es atendida solo desde sus necesidades y carencias; más no desde sus derechos.

2.2. De la situación irregular al reconocimiento del derecho a participar

La existencia de la CDN deja ver el antes y después de la situación de los NNA. Antes de 1990, en toda la región, el actuar del Estado estaba regido por el tutelarismo, por el paradigma de la situación irregular; “el cual imperó entre 1919 y 1990” (García, 2004).

En el Perú, la relación para con los NNA estuvo bajo las normas del Código del Menor (1962) en el que prevalecía el pensamiento de niño y niña como menor incapaz, que necesita ser protegido frente a situaciones de abandono o peligro material o moral, frente a sus necesidades básicas insatisfechas, y frente a situaciones de conflicto para con la ley penal. Especialmente, en esta situación, estaban considerados los NNA en situación de pobreza o los llamados en situación irregular. Es decir, bajo este modelo de

actuación se permitió su cosificación e institucionalización de los NNA para protegerlos y atender su “reeducación, su tratamiento médico-psicológico, higiénico y clasificación social antes de su vuelta a la vida pública” (Bácares 2012, p. 85).

Luego de aprobada la CDN, el Perú se adhiere a esta norma, adecua y modifica sus leyes, políticas, programas destinados a los NNA bajo el nuevo paradigma de la protección integral, el cual “se esparció por América Latina, durante la década de los 90” (O’Donnell, 2004, p.34).

El paradigma de la protección integral consistió en “la atención integral, el desarrollo, formación y rehabilitación integral” (O’Donnell, 2004, p.35). Esta nueva representación de la niñez, incide en garantizar el ejercicio de todos los derechos de la niñez, incluyendo los derechos civiles y políticos como el de participación; los cuales están reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Bajo esta nueva comprensión, el Estado y la sociedad inician una nueva forma de interrelación para con los NNA.

2.3. La participación del NNA desde los derechos humanos

La participación infantil, como derecho civil y político, es reconocido en la CDN en su Art. 12. Este derecho forma parte del marco general de los derechos humanos, como lo menciona Bácares (2011), recordando a Liebel, es “una forma de derechos especiales que sirven para la conservación y la cultivación de este mundo infantil” (p. 10). Además, agrega, que se reconoce al “niño como persona libre, digna de derechos” (p.19). Con ello, se da la validación del derecho positivo para el niño, muy diferente al reconocimiento del derecho de los adultos. Ya que hay un énfasis en la protección de los niños, al reconocerles tales derechos. A razón de la representación que se tuvo de una infancia explotada, por la misma situación que se vivía en el contexto de la revolución industrial. Entonces, esta nueva legislación es una nueva forma y manera específica, de ofrecer y fortalecer una protección especial a este grupo social (Bácares, 2012). Y es que, también aspiraba a fortalecer la ciudadanía de un Estado democrático (Pilotti, 2001, p.13).

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce a los niños y niñas como seres humanos, como personas con derechos y con posibilidades de expresar lo que piensan. Por ello, les otorga el derecho a participar. Esta es una categoría jurídica que nace con la CDN.

Es una inferencia y hermenéutica sistemática para colegir que sí, la Convención reconoce el derecho de los niños a participar [...] su significado sociolingüístico. La opinión es un parecer o apreciación sobre una cuestión o particular determinados, y tal juicio tiene una evocación social. No se da en el vacío para su constitución ni tampoco para su expresión: tiene un contexto, interacción y personajes antepuestos y ulteriores. Por ello, es que la opinión se propone como consecuencia la participación, precisada como la entrada en alguna situación social definida identificándose con ella por medio de la comunicación o de la actividad común; o sea, del encuentro y el ejercicio de opiniones. (Bácares, 2012, p.147)

Es así que el derecho a la participación abre una posibilidad de integrar a los NNA para que sean parte del sistema democrático a través del diálogo, la expresión y opinión realizada en el espacio público. Además, esto incluye su reconocimiento como sujeto ciudadano y reconocido su derecho a participar (Bácares, 2012).

2.4. La participación infantil desde una postura oficialista

Crowley (1988) confiere a la participación:

El título de derecho civil y político, la participación es una y meta y también una estrategia que permite alcanzar otras metas. La participación es un medio y un fin en sí mismo, no se limita a sólo los derechos reconocidos en la CDN, sino también en aquellos que afectan directamente la vida de los NNA. (p.9)

El Art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece:

1. 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 la madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Así también, hace referencia a la propuesta educativa de la CDN para el ejercicio de los derechos de los NNA. La participación es un derecho que puede ser ejercido o no. (Crowley, 1998, p. 9)

El Comité de Derechos del Niño, el año 2009, emite un documento referente a una mejor comprensión del Artículo 12 de la CDN; este mismo, fue construido a partir de los informes que los Estados parte remitieron al Comité.

La Observación General N.º 12, busca una mejor aplicación del Art. 12 de la CDN (Instituto Interamericano del Niño, 2010). Por ello, se hace un llamado a los países que han ratificado la CDN a cumplir con lo que se establece en dicha Observación, estos aspectos son:

- a) Garantizar. En la Observación General N.º 12 se hace el llamado a los Estados, a tener la obligación de dar cumplimiento y establecer las medidas para escuchar a los NNA. Esto implica, aperturar espacios para que participen y opinen con relación a todo lo que les afecta.
- b) Sobre la capacidad de juicio propio. El documento refiere que los Estados deben escuchar a todo NNA y dar por supuesto que ellos tienen capacidad de formarse juicio propio. Desaconseja a los Estados colocar por ley o en la práctica límite de edad que restrinja el derecho de los NNA a ser escuchados en todos los asuntos que lo afectan (p. 9).

Asimismo, el Comité remarca que “el niño no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto” (Observación General N.º 12, p. 9).

Al respecto, reconoce que los niños y niñas de la primera infancia tienen la capacidad de formarse opiniones desde muy temprana edad. Hace un llamado a los Estados parte a utilizar formas no verbales de comunicación como *el juego, la expresión corporal, facial, el dibujo y la pintura*, para recoger sus opiniones (Observación General N.º 12, p. 9).

Se resalta que los Estados parte deben procurar que el derecho a la participación se cumpla en todos los NNA, sobre todo en los que tienen discapacidades y los que pertenecen a minorías, migrantes, indígenas, entre otros (Observación General N.º 12, p. 10).

Para ello, los Estados deben garantizar las condiciones para que los NNA expresen sus opiniones, teniendo en cuenta su situación individual y social; en los diferentes espacios de interrelación como: la familia, escuela y comunidad.

Se debe informar al NNA sobre las opiniones a ser solicitadas. Este elemento es fundamental, ya que garantiza que su opinión ha sido considerada en el proceso de consulta (Observación General N.º 12, p. 10).

La observación resalta que, la comprensión de los NNA no está ligada a la edad biológica. Esto tiene relación con la información, la experiencia, el entorno, las expectativas sociales y culturales y el nivel de apoyo, estos contribuyen a la capacidad de formarse un juicio propio.

No obstante, la Observación General N.º 12 establece que la madurez es difícil de definir. Y de acuerdo al Art. 12 de la CDN, es considerado como: *la capacidad de un niño para expresar sus opiniones sobre las cuestiones de forma razonable e independiente* (Observación General N.º 12, p. 11).

Con respecto a la evolución de las facultades del niño, la dirección y orientación está bajo la tutela de los padres. Por esta razón, hace referencia al Art. 5 de la CDN, donde establece que los Estados parte, respetarán la responsabilidad y los deberes de los padres, tutores o miembros de la familia ampliada o la comunidad para orientar a los NNA en cuanto al ejercicio de sus derechos reconocidos en la CDN.

La Observación General N.º 12 también resalta que los NNA tienen el derecho de participar en todos los asuntos que les afecten. Ellos integran la sociedad, forman parte de procesos sociales comunitarios, por lo tanto, sus *opiniones, puede aumentar la calidad de las soluciones*. Y, en consecuencia, para participar en la comunidad, se propone que los NNA conformen organizaciones y opinen sobre el diseño de las diversas acciones en beneficio de la comunidad: *“escuelas, parques, campos de juego, instalaciones de recreo y culturales, bibliotecas públicas, instalaciones de salud y sistemas locales de transporte”* (Observación General N.º 12, p. 11).

La Observación, también hace el llamado para que los Estados parte generen oportunidades de participación en los diferentes niveles del gobierno. A través de la conformación de parlamentos, foros, Consejos y Conferencias para que los NNA presenten opiniones y *den a conocer al público interesado* (Observación General N.º 12, p. 32).

La Observación General N.º 12 remarca y exige que los Estados parte escuchen a los NNA en la creación de espacios de participación, en todos los niveles y en el diseño de las políticas y todo lo que tenga que ver con el beneficio de los NNA.

- c) Ahora bien, con respecto a tener debidamente en cuenta las opiniones de los NNA, se deja establecido en la Observación *“incluir explícitamente las opiniones de los niños en los planes de desarrollo de la comunidad que requieran consulta pública”* (Observación General N.º 12, párrafo.128).

Asimismo, no solo se debe incluir las opiniones de los NNA; sino también, los responsables de tales decisiones deben informar y explicar al NNA con respecto al proceso y cómo se tuvieron en consideración sus opiniones (Observación General N.º 12, p. 14).

El Comité exhorta y hace el llamado a crear espacios de enseñanza sobre la aplicación de los derechos, en particular al derecho a la participación:

Debe ser brindado a todos los profesionales que trabajen con niños, incluyendo abogados, jueces, policías, trabajadores sociales, trabajadores comunitarios, psicólogos, encargados de brindar salud, oficiales de residencia y prisión, maestros en todos los niveles del sistema educativo, doctores, enfermeras y otros profesionales de la salud, sirvientes civiles y oficiales públicos y líderes religiosos (Bácares, 2012. p.151).

Las Observaciones emitidas por el Comité pretenden evitar la discrecionalidad y garantizar el efectivo goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

De otro lado, Naciones Unidas, a través del Instituto Interamericano del Niño (IIN), ente que acompaña el proceso de aplicación de los acuerdos y normas internacionales, establece una definición sobre participación:

Una necesidad humana y una condición necesaria para el pleno desarrollo de las personas; ya que los humanos desde que nacen tienen la necesidad de vincularse. Además, participar constantemente en el colectivo que le acoge y que a su vez le otorga un lugar en la estructura simbólica y cultural (Giorgi y Albernaz, 2010).

El Instituto Interamericano del Niño reconoce una infinidad de definiciones sobre participación de NNA. Sin embargo, resalta que participación es el proceso que reconoce al NNA como personas capaces de “comprender su realidad, formarse opiniones propias sobre ella, expresarlas en forma responsable e involucrarse en la solución de los problemas comunes” (Giorgi y Albernaz, 2010, p. 30).

No obstante, también reconoce los siguientes pasos o momentos para promover la participación desde una propuesta más pedagógica y educativa para escuchar a los NNA, a ello refiere:

1) los NNA deben estar preparados para expresar sus opiniones que serán recogidas y sobre el impacto que alcanzarán. 2) Se debe preparar a los adultos que van a recoger las opiniones de los NNA. Específicamente, hace referencia a los profesionales que tienen esta responsabilidad para con los NNA. 3) Asimismo, enfatiza, que se debe tener en cuenta las capacidades de los NNA, para formarse opiniones de manera autónoma y referente a los estilos de comunicación. 4) Informar al NNA del proceso de diálogo y sobre las opiniones que fueron consideradas. 5) Se debe proporcionar a los NNA información sobre cuando su derecho es vulnerado, para ello demanda señalar a las personas e instituciones (IIN, 2011, p. 14 - 15).

En el Perú, el marco jurídico nacional fue reajustado a imagen de la CDN; por ello, reconoce a la participación infantil como un derecho. A partir de este reconocimiento se modificó el Código del Menor por el Código de los Niños y Adolescentes o Ley 27337, así como los mecanismos políticos y administrativos que tienen relación con los NNA.

El 26 de enero de 1990, el Perú firma la CDN y el Congreso de la República, mediante Resolución Legislativa N.º 20278, del 4 de agosto de 1990, aprueba la Convención, integrando sus preceptos con jerarquía de norma constitucional en el derecho nacional (Valencia, 2009, p. 146). Es así que, se promulga el primer Código de los Niños y Adolescentes, el cual entró en vigencia el 28 de junio de 1993. Posteriormente, el año 2000 se aprueba un nuevo Código de los Niños y Adolescentes, Ley 27337. En este documento se incorporan artículos referentes a la participación.

A la libertad de opinar libremente en todos los asuntos que les afecten y por los medios que elijan.

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

A asociarse. El niño y el adolescente tienen derecho a la libertad de asociarse con fines lícitos y a reunirse pacíficamente. Solo los adolescentes podrán constituir personas jurídicas de carácter asociativo sin fines de lucro. Los niños podrán adherirse a dichas asociaciones. Estas asociaciones serán reconocidas por los Gobiernos Locales a través del registro de organizaciones de niños, niñas y adolescentes (Código de los Niños y Adolescentes [CNA]. Ley 27337. Artículos 9,10,13. 2000. Perú).

Un aporte importante en este Código es con referente a la categoría capacidad especial, para referirse a la participación del NNA como un factor necesario referente a la participación. Al respecto, Valencia (2014), plantea:

La capacidad civil especial de los adolescentes que integran estas personas jurídicas solo les permite la realización de actos vinculados estrictamente a los fines de las mismas, siempre que no importen disposición patrimonial. Estas asociaciones son reconocidas por los gobiernos locales y pueden inscribirse en los Registros Públicos por el solo mérito de la Resolución Municipal de reconocimiento. (p. 149)

La categoría de capacidad con respecto al NNA, ha producido cambios importantes en las legislaciones nacionales sobre infancia; se contraponen a la teoría tradicional del derecho civil y la que consideraba al NNA como un incapaz absoluto. Por esta razón, el Código de los Niños y Adolescentes (2000), reconoce la capacidad jurídica de los NNA; es decir, de constituirse personas jurídicas sin fines de lucro (Valencia, 2014, p. 65).

En esta línea, refiere que:

La capacidad e incapacidad se constituyen dos condiciones jurídicas excluyentes que poseen los individuos en función de sus características personales y con relación a los demás miembros de la sociedad. Esta condición de individuo dentro del orden jurídico en relación con los demás, implica derechos y deberes respecto al referido orden jurídico en la organización social y los distingue entre capaces e incapaces. (Valencia, 2014, p.65)

Es así que los niños, niñas y adolescentes, bajo la perspectiva de su Código de los Niños y Adolescentes (2000), adquieren cierto estatus jurídico para ejercer su derecho a organizar y participar.

2.5. Aproximaciones teóricas sobre participación infantil

La participación es parte de la vida humana, es un aspecto básico del ser humano que a partir de identificarse como sujeto-actor, hace uso, ejerce o tiene la posibilidad de participar, de ser parte de un “todo”; en tanto integra una sociedad. Esta actitud le permite al ser humano dejar de ser solo un objeto (Liebel y Saadi, 2011). Esta definición aporta en el diálogo de las diversas posturas sobre participación infantil.

Ahora bien, hay varias perspectivas teóricas sobre la participación de los NNA en el espacio público; a) aquella considerada como un ejercicio educativo y “ciudadano”; las cuales se vinculan a la definición sobre ¿qué es participación? o ¿qué no es participación? (Hart, 1993; Novella, 2011; Tonucci, 2015).

Por otro lado, b) están los que van más allá de comprender la participación solo como un ejercicio educativo, plantean que la participación, desde los derechos humanos, busca la transformación social, el diálogo y debate sobre los asuntos públicos (Cussiánovich, 2008; Liebel, 2013; Bácares, 2012; Cordero, 2015).

Finalmente, c) están los que creen en la participación del NNA solo como un ejercicio práctico que se ejerce gracias a la existencia de la CDN; con ello solo se busca cumplir con un acuerdo internacional y que los Estados parte deberían de garantizar su cumplimiento.

2.5.1. La participación como instrumento en el desarrollo comunitario

Hart (1993), refiere que la participación infantil se aprende gradualmente a través de la práctica. Esta capacidad se inicia desde el nacimiento a través del llanto y el movimiento. Por ello, refiere, que los niños y niñas deben de adquirir confianza y competencia a través del ejercicio de la participación. Asimismo, resalta que con el reconocimiento de la CDN hay mayor apertura desde los adultos por reconocer las habilidades de los NNA. Y llega a plantear que la participación infantil es un proceso en el que los integrantes de una comunidad comparten decisiones.

El aporte reconocido de Hart (1993) es la escalera de la participación; a partir de denominar los 8 tipos o niveles de participación, las cuales están categorizadas en la no participación y los que presentan una participación genuina.

El primer peldaño de la participación es nombrado como manipulación; este consiste cuando el adulto niega las capacidades de los niños y niñas asignándoles solo algunos roles y se asume con las competencias de diseñar proyectos en favor de ellos. Es también referido a cuando se utiliza diversos tipos de metodologías para preguntar a los niños y niñas sobre algún proyecto, posteriormente, no hay ningún tipo retroalimentación sobre esa pregunta.

La decoración es comprendida en la “utilización” del niño y niña en diversas actividades pensadas desde los adultos, más no se consulta o desarrolla dicha actividad para y con los NNA.

El simbolismo es el tercer peldaño de la participación; se resalta la apariencia de que el niño y la niña tiene la oportunidad de ser parte de proyectos que los benefician. Sin embargo, tiene poca incidencia en la toma de decisiones.

Asignados, pero informados, es considerado como una genuina participación. Este consiste en informar al niño, del problema, del proyecto, del asunto en cuestión, quien tiene la comprensión del mismo, de la toma de decisiones, del rol que asume. El NNA entiende que tienen un papel significativo y participa comprometido con tal situación.

El peldaño consultado e informados, hace referencia a la participación de los NNA en acciones desarrolladas por adultos: Ellos participan en procesos, son parte de consultas, aunque no tienen un involucramiento total. Se deja claro que no son responsables de tales acciones, solo participantes informados.

El sexto peldaño de la participación, según Hart (1993), es referido a proyectos iniciados por los adultos, pero comparte las decisiones con las niñas y niños. El autor considera que este peldaño es participativo; porque hay un grupo predominante que decide sobre las acciones comunitarias, que tiene en cuenta la consulta a los niños, niñas, jóvenes y ancianos para las acciones en conjunto.

Hart (1993) refiere sobre los dos últimos peldaños. Este nivel de participación es ejercido solamente por los niños y niñas, quienes inician y dirigen proyectos, acciones comunitarias. Y finalmente, están los proyectos iniciados por los niños, niñas y adolescentes quienes comparten decisiones con los adultos. Es decir, los adolescentes inician proyectos, lo administran e incorporan a los adultos en las diversas acciones. “Las actividades son medios valiosos para que los niños aprendieran sobre sí mismos observando su propio comportamiento” (Hart, 1993, p. 17).

La participación infantil, según Novella (2008) “es un principio educativo, un contenido formativo, un valor democrático y un procedimiento para aprender a participar” (p. 78). Por esta razón, refiere que se aprende a ser ciudadanos bajo la condición u oportunidad de ejercer la participación.

Novella (2008) al igual que Hart (1993) plantean formas de participación infantil que enfatizan un avance progresivo; desde el nivel más simple hasta el más complejo. Refiere a una participación simple cuando el niño es un sujeto pasivo, expectante de las acciones que inicia el adulto; las cuales se manifiestan desde la forma más simple como acciones físicas frente a un determinado tema; hasta formas más complejas como las de incidir sobre una determinada situación.

Ahora bien, un peldaño más adelante es la participación consultiva, la cual consiste en la expresión o el desarrollo de acciones frente a determinadas situaciones.

Estas se dan en sus diferentes modalidades y dimensiones. Es así, que las opiniones de los NNA están referidas a su carácter vinculante; se expresan y los adultos desarrollan acciones. Los adultos toman las decisiones y consultan a los NNA para afirmar sus decisiones. Son consultas puntuales a partir de preguntas cerradas.

La participación proyectiva es un tipo de participación más compleja. El NNA es un agente de cambio que asume compromiso en las acciones comunitarias; es parte activa del desarrollo de un proyecto y hace ejercicio de sus competencias cooperativistas y de autonomía en todas las fases del proyecto. Asimismo, desarrolla su capacidad de participar sin intervención del adulto.

Finalmente, Novella (2008) plantea la meta-participación como aquella donde “los niños piden o exigen, generan nuevos espacios o mecanismos de participación, el objetivo de la participación es la misma participación” (p. 86). Para ello hace uso de diferentes canales o formas y tiene claro el objetivo del porqué participar.

Si bien es cierto, Hart (1993) y Novella (2008) definen niveles o tipos de participación categorizándoles de diferentes formas bajo la mirada de las relaciones de poder de los adultos para con los NNA; ambos proponen un nivel más alto de participación en la que no está la intervención del adulto. Este es un tipo de participación en el espacio público, ya sea de manera individual o colectiva.

Tonucci (2015) sostiene que la participación nace desde el reconocimiento del niño y niña como ciudadano integrante de la ciudad. Al igual que Hart (1993) y Novella (2008) hacen hincapié de que el NNA tiene el derecho de participar basándose en el aval de la CDN; y debe ser escuchado en la administración del gobierno de su ciudad.

Asimismo, plantea el problema que atraviesan los NNA al ser aislados de la vida social que otorga la ciudad. Muchos de ellos se encuentran encerrados en sus casas y sólo socializan cuando un adulto es intermediario; pocas veces son escuchados por las autoridades y esto limita el desarrollo de su autonomía y socialización.

Tonucci (2015) frente a esta problemática inicia la experiencia *La ciudad de los niños*; esta consiste en preguntar y escuchar a los NNA cuando se diseñan obras

públicas. Reconoce su capacidad para opinar y desde sus perspectivas, tienen la posibilidad de aconsejar a los administradores de la ciudad sobre sus intereses en tanto que también viven en la ciudad.

Tonucci (2002) hace referencia también de los Consejos Municipales:

Su característica predominante es la de ofrecer a las jóvenes generaciones la posibilidad de vivir una experiencia de administración lo más similar a la de los adultos, de manera que entiendan las características de la misma. Es sustancialmente una experiencia de educación cívica que prevé la constitución de partidos, una campaña electoral, una elección similar a la de los adultos, la victoria de un partido, la nominación de un alcalde y de su junta. Normalmente, el programa del Consejo así constituido consiste en la realización del proyecto que el partido ganador traía como programa gracias a una contribución de la Municipalidad. (p. 27)

Es así que se pide a los NNA aconsejar a los responsables de la administración pública de la ciudad, ya que es un tema de bien público, un asunto social y político. Asimismo, resalta que la ciudad ha sido pensada desde el adulto, varón y trabajador, dejando de lado los derechos y necesidades de los NNA. Por ello, dice, se debe dialogar sobre: renegociar la relación de poder, en el libre tránsito de los peatones y los automóviles; establecer nuevas formas de solidaridad hacia los NNA; siendo la policía municipal los que pueden ayudar a los NNA frente a las necesidades fisiológicas, etc. Los ancianos tienen la posibilidad de socializar con los NNA en la ciudad, y no solo estar confinados en sus residencias o clubes, así como los comerciantes, artesanos, etc., quienes están a disposición de los NNA. (Tonucci, 2002)

Hart (1993), Novella (2008) y Tonucci (2002) enfatizan sobre la importancia de la participación de los NNA en el espacio público. Sin embargo, su propuesta responde a un aspecto pedagógico, técnico y pragmático; las cuales son copias de formas de participación de modelos adultos (Liebel, 2003, pp. 10-25). Asimismo, este tipo de participación es concebido como un medio que persigue un fin, este consistiría en involucrar a los afectados solo cuando es de utilidad.

Liebel (2013) deja claro que la participación desde la perspectiva de Hart, Novella y Tonucci no tiene en cuenta el objetivo en sí del porqué se participa, no hace referencia al tema subyacente de fondo “los adultos [...] han dado un amplio espacio a los derechos civiles, económicos y sociales de los niños, pero un espacio muy pequeño a los derechos políticos y la participación política” (Cussiánovich, 2009, p. 63). Los niños y niñas solo invocan el sentido de democracia a partir de esta participación, los niños y niñas se preparan para ser futuros ciudadanos (Liebel, 2013).

2.5.2. La participación, un derecho que persigue un objetivo

El otro grupo de teóricos que reflexionan sobre participación infantil está conformado por algunos críticos de la CDN; Cussiánovich; Liebel; Cordero, entre otros, ya que consideran limitante las normas internacionales para garantizar que los NNA ejerzan su derecho a participar sin intermediación o condiciones de: edad, madurez y juicio propio. Asimismo, consideran que la propuesta normativa es insuficiente puesto que solo es un discurso que no se respeta en la práctica la opinión de los NNA. Por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes no participaron en la redacción de la CDN, menos aún, no fueron escuchados por instituciones oficiales (Bácares, 2020).

La participación, sea el objetivo que persiga, es un derecho de toda persona:

Concibe la participación como un elemento inherente al sujeto actor que amplía su margen de acción y lo protege de ser degradado a un mero objeto. La Convención sobre los Derechos del Niño concede este derecho también a los niños, aunque de manera restringida, pues lo relaciona a su grado de “madurez”. La comprensión de la participación como un derecho se basa en un concepto de ser humano según el cual es del interés de toda persona, y toda persona es, en principio, capaz de hacer uso de este derecho (Liebel, 2013, p.98).

Para Cussianovich (2008) la participación infantil, desde el protagonismo, es un derecho político que debe ser ejercido en el espacio público, en los principales espacios de socialización como la escuela, la familia, la comunidad, la municipalidad, etc. Los cuales son lugares de interacción y donde los NNA deben

ser reconocidos como personas con capacidades, con identidad, con dignidad y con valía social.

Resalta que la promoción del ejercicio de la participación infantil, no debe ser ejercido como parte de un deber que la norma otorga; sino como parte de la responsabilidad social del NNA porque es reconocido como un sujeto social, porque vive en sociedad, se interrelacionan socialmente. La participación protagónica “coloca a las niñas y niños como actores sociales y no meros ejecutores o consentidores de algo” (Cussianovich, 2008, p. 60).

La participación infantil busca modificar y redefinir las relaciones de poder, las cuales son ejercidas por una cultura adultocéntrica y proteccionista que afecta a los NNA. Los roles son asignados a los NNA de acuerdo a su edad, sexo y sus espacios de socialización.

Cussianovich (2003) al igual que Liebel (2007) plantean propuestas sobre la *participación protagónica* de los niños, niñas y adolescentes; los cuales nacen desde los esfuerzos de los niños, niñas y adolescentes (NATs) organizados.

Cussianovich (2008) desarrolla sobre el modelo *del protagonismo infantil* a partir de la experiencia del Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos, en adelante, MANTHOC. De igual manera, Liebel (200) relata su “experiencia con niños y adolescentes trabajadores de Nicaragua y sus intentos cada día más avanzados de articularse y reclamar sus derechos e intereses de manera organizada” (p. 5). Ambos proponen una nueva cultura denominada *paradigma del protagonismo infantil*. Esto permite un modo de comprender a la infancia; y una nueva forma de establecer relaciones intergeneracionales; se constituye en una constante construcción. Es decir, a partir de esta experiencia, Liebel (200) plantea que hay un nuevo diseño de niñez que se diferencia del modelo de niñez burgués-occidental, quien es protegido, por lo tanto, relegado a la marginalidad y alejados del trabajo y la política (p.6).

2.5.3. La participación protagónica

Es fundamental entender etimológicamente el significado de protagonismo. En este sentido, Cussiánovich (2008) plantea diversas entradas:

PROTOS – PROTA: Este prefijo griego sugiere, según los casos, la idea de adelante, antes de, primero, por delante, por primero, a favor de, e incluso, en vez de. Por ejemplo, Proteios, Proteia, Proteion (masculino, femenino y neutro) significa algo de “primera calidad”.

GÓNIMOS: Viene de Gonos o de Goneuo, y significa: fecundo, productivo, generativo. Entonces, “protagonismo”, viene, en esta vertiente, de juntar “prota + gónimos”.

ARJO – ARJEUO – ARJEIA – ARJE: Así pues, si juntamos “prota + arjeuo = protagonista” con todos los matices, se comprende por qué seguimos pensando que esta categoría recoge bien la complejidad conceptual y práctica de ser y de crecer como protagonistas en la historia.

ARJEION: significa “lugar de encuentro”, “residencia de los magistrados principales”, “cuartel general”, “palacio de gobierno”, “cargo”, “autoridad”. Si notamos bien, todas estas acepciones tienen que ver con un tipo de poder, de responsabilidad y de dirección.

ARJO: tiene múltiples significados: “ser el primero”, “preceder”, “guiar”, “mostrar el camino”, “comandar”, “ser el jefe”, “gobernar sobre”, “tener un cargo”. Pero también: “actuar por primero o por la primera vez”, “comenzar”, “tomar la iniciativa de”, “arrancar”, “ensuciarse las manos en algo”. Podemos notar que todas son diferentes formas de involucrarse, de participar.

ARJEUO: significa, “guiar”, “comandar”, “ser guía de”, “gobernar”. Pero, además: “principio”, “comienzo”, “origen”, “causa primera”, “dar inicio a”, “punto de partida”, “punto terminal de unión”, “poder”, “autoridad”, “dominio”. Quizá lo más remarcable es el acento en lo de poder y conducción.

ARJEIA: significa Dignidad, no tanto en el sentido que se suele atribuir a alguien que se le dice estar revestido de autoridad, de dignidad, sino en el sentido de ser digno, tener dignidad (Cussíanovich, 2010, pp. 36-37).

El modelo de la participación protagónica es una nueva propuesta que enfrenta el adulto-centrismo y las relaciones de poder ejercidas por los adultos frente a los NNA. Su referente teórico como Cussianovich (2003) plantea principalmente que el NNA no es un súbdito, sino un sujeto, actor social, productor, constructor, ciudadano, sujeto de derechos. Esto significa pasar de modelos piadosos, autoritarios, despersonalizados a un modelo en el que el adulto es el interlocutor del niño en igualdad de condiciones; con ello se persigue modificar las relaciones de poder en la interacción niño/a-adulto.

En este sentido, Cussianovich (2003) coloca la categoría de NNA como actor social, lo cual implica tener actitud y responsabilidad frente a una situación social y actuar siendo consciente, ejerciendo su derecho; es alterar la estructura adultista y resignificar las relaciones familiares, comunitarias, institucionales. Entonces implica modificar las relaciones sociales entre los humanos y su entorno (Cussianovich, 2008, pp. 55-60).

La comprensión del niño o niña como actor social también es una propuesta teórica de Liebel (2003). Sostiene que tal reconocimiento de derechos implica qué relaciones deben estar basadas en igualdad de derechos; esto implica, también, reconocer que los NNA tienen la capacidad de opinar y participar en la toma de decisiones que les afecta (p. 9).

Para estos autores, la identificación de las organizaciones de niños y niñas trabajadores es de gran importancia. Refieren que los niños, niñas y adolescentes trabajadores y sus organizaciones merecen reconocimiento social; ya que son movimientos que ejercen su participación vivida, en lo cotidiano; intentan romper con la marginación, y alcanzar reconocimiento como trabajadores, sujetos activos y productivos, y con ello establecer nuevas formas de relaciones sociales. Las organizaciones de niños trabajadores demandan a ser escuchados, resaltan que están limitados en el ejercicio de sus derechos políticos, ya que las instituciones internacionales y nacionales, no reconocen en el aporte, que con su trabajo hacen a la

sociedad, y menos aún, no son escuchados, no se les toma en cuenta, cuando se investiga sobre el fenómeno, no son considerados en la toma de decisiones que hacen en “beneficio de ellos” (Liebel, 2003, p.25).

Ahora bien, “participación con protagonismo no es otra cosa que apuntar al desarrollo de un proyecto personal de vida; con significación e impacto social también” (Cussianovich, 2003, p. 6). Permitiendo que esta participación desde el protagonismo apunta a la construcción de actores sociales.

El aporte de Liebel (2013) con respecto a la participación:

Adquiere un significado más específico solo si conocemos los objetivos a los que con él se apunta, siendo que, en todo ello, ha de tomarse en cuenta siempre el contexto y las condiciones bajo las cuales se establecen estos objetivos. [...] y puede referirse a objetivos personales, privados, sociales, económicos o políticos. Objetivos que, por cierto, en la vida real muchas veces no son estrictamente separables unos de otros (p. 97).

Entonces, la participación desde el *protagonismo* persigue el objetivo de fomentar la igualdad y emancipación de los seres humanos. Busca el cambio en la sociedad, en sus estructuras, y en sus espacios de interrelación. Por eso es importante comprender sus intereses, los objetivos de fondo, del porqué se hace uso de la participación (Liebel, 2013).

El NNA como sujeto social, actor protagónico, tiene la capacidad de transformar su realidad cotidiana junto a otros actores del espacio público, ya que no es ajeno a las situaciones que pasan en su cotidianidad, muestra comportamientos de resistencia frente a las dificultades y valoración positiva de su propia estima, de autoconfianza y autodirección (Cussianovich, 2003).

Ahora bien, el NNA no solo es un actor social, también se inaugura como sujeto democrático. A partir de su reconocimiento formal como sujeto de derecho, tiene la posibilidad de plantear sus opiniones, sentimientos y pensamientos. Esto permite la resignificación del concepto de in-fans. Es decir, el NNA ya no está condenado al

encierro y la mudez. Muy por el contrario, a partir de sus opiniones, apertura la posibilidad de modificar la relación entre Estado-sociedad-infancia. Esto permite su reconocimiento de niño como ciudadano y ser democrático. (Bácares, 2012, p. 149)

2.5.4. El co-protagonismo

La categoría co-protagonista o participación co-protagónica nace desde los movimientos sociales de niños, niñas y adolescentes trabajadores; es utilizado para evitar el riesgo de “deformar y conflictuar su relación con el mundo adulto” (Cussiánovich, 2010, p.24).

Los niños, niñas y adolescentes son parte de la sociedad, por lo tanto, al igual que los adultos, “se requieren unos a otros para ser *nosotros* mismos en la sociedad” (Cussiánovich, 2010, p.131). Por esta razón, a partir del co-protagonismo se apela a evitar la exclusión y buscar la autonomía y libertad y reconocer que todo ser humano tiene la capacidad de desarrollarse como seres autónomos, miembros y participantes en su entorno social, es un derecho propio (Cussiánovich, 2010, p.131).

Entonces, el co-protagonista hace un llamado a reconocer las limitaciones que existen en el desarrollo personal y social y anticipa a reconocer que nadie es superior a otro, sino, por el contrario, somos co-participantes en las decisiones sociales, comunitarias y públicas (Cussiánovich, 2010).

Ahora bien, desde el co-protagonismo se reconoce que las organizaciones de NNA establecen una relación horizontal con los adultos para ejercer su co-protagonismo. Es el adulto el colaborador o colaboradora, que junto a los NNA asume y comparte la experiencia de transformar, buscar el cambio social, para que todos vivamos en dignidad y humanidad. Por lo tanto, ningún adulto debería constituirse en representantes de los NNA, ni dirigir solo el espacio de interrelación social, sino que son parte del conjunto a lado de los NNA (Cussiánovich, 2010, p. 171).

Finalmente, el co-protagonismo también propone ver la cotidianidad desde otras culturas, es decir, dejar de lado el carácter antropocéntrico o superarlo para dejar de ser sociedades excluyentes (Cussiánovich, 2010, p. 459).

2.5.5. Los NNA tienen derechos, pero no pueden ejercerlos

Ahora bien, es importante el reconocimiento del derecho de los NNA para que lo ejerzan. Sin embargo, hay una postura que reconoce los derechos de los NNA, pero no pueden ejercerlos. Bácares (2020) desarrolla una importante revisión sobre esta corriente de pensamiento a los que denomina *negacionistas* y define su postura refiriéndose a:

Tienen en común un debate al interior de la filosofía del derecho para dar por sentado que a los NNA les falta un conjunto de atributos para ser acreedores de derechos o que, en su defecto, son unos titulares sin eco de sus derechos al ceder su ejecución a los adultos. (Bácares, 2020, p. 477)

Los escritores anglosajones son exponentes de esta corriente; sostienen que, bajo una representación de pensamiento liberal, tienen la idea de ser un ciudadano con derechos, aquel que tiene “racionalidad, autonomía y ser capaz de prever los efectos de una acción [...] es soberano y libre para ejercer, exigir y reclamar a un tercero” (Bácares, 2020, p. 477). Asimismo, resaltan que los NNA son “por completo incapaces, al acusarlos de no medir el alcance de sus acciones ni de lograr la autosuficiencia de sus necesidades de supervivencia” (Bácares, 2020, p. 478). Por lo que, es necesario un paternalismo justificado y serían los adultos los responsables de garantizar este ejercicio de derechos hacia los NNA.

Es así, que esta corriente de pensamiento no reconoce los derechos de los NNA, menos aún, no se les reconoce su derecho a participar. Por ser “incapaces, vulnerables y dependientes totales [...], ya que los derechos se crearon para los individuos racionales con libertad de acción” (Bácares, 2020, p. 478). Asimismo, recalca que los NNA “no pueden reclamar o exigir sus derechos, desde abajo, pues hay una débil fuerza social, por el reduccionismo biológico” (p. 478). No obstante, reconocen que el NNA adquiere derechos, pero de manera simbólica; siendo el adulto el responsable de protegerlos frente a esta incapacidad, tiene un deber moral para con el NNA (Bácares, 2020).

2.6. Políticas públicas y su perspectiva sobre participación

La política pública puede ser definida como las actividades que realiza el Estado para con un grupo poblacional; tiene una estrecha relación con la política social, la cual se desarrolla bajo el concepto de ciudadanía, noción que tiene que ver con la condición de igualdad, con los asuntos en común (Béjar, 2011). Ahora bien, esta representación evolucionó en el tiempo, siendo abordada desde diversos paradigmas.

Castillo (2002), remarca que imperó diversos paradigmas en cuanto al desarrollo de la política social, los cuales son: 1) el paradigma de actuación desde una perspectiva caritativa, referida a la intervención directa de las órdenes religiosas para atender la cuestión social, la situación de los pobres o más necesitados. 2) El paradigma de actuación redistributiva, universal, la cual hace alusión a la intervención de un Estado para el bienestar de sus ciudadanos. Se caracteriza por la ampliación del gasto fiscal, en aspectos sociales. 3) Y el paradigma de ajuste estructural y justicia conmutativa, en la cual predomina el pensamiento liberal y la propuesta del ajuste estructural, enfatizando acciones sociales para los más desfavorecidos o vulnerables.

En este último paradigma se coloca en escena del debate público, el crecimiento económico y los acuerdos del consenso de Washington. Bajo esta mirada, las políticas sociales son desarrolladas para atenuar las consecuencias de la política económica aplicada bajo este modelo; es decir, utiliza la selectividad y focalización como su característica principal (Barba, 2004; Castillo, 2002). Por esta razón, se reduce la intervención del Estado, asumiendo solo su rol de informar y motivar las habilidades del individuo sobre sus opciones en el libre mercado; y la política social pasa a ser subordinada a la economía. Asimismo, se realizan una serie de adecuaciones de las leyes, códigos, normas, planes a imagen de la CDN (Cardeña, 2001).

Actualmente, el sentido de ser de la política pública, es fortalecer las relaciones sociales y que las personas tengan la oportunidad efectiva de participar en la sociedad. Por esto se busca incluir a los ciudadanos en el desarrollo social, económico y cívico de un país. En conclusión, el Estado debe ejecutar políticas sociales o de bienestar para beneficio de las poblaciones más excluidas (Iguíñiz, 2014).

Desde una perspectiva universal es un deber del Estado desarrollar políticas sociales porque es el derecho de todos sus ciudadanos. Por lo tanto, “no solo debe actuar

en la lucha contra la pobreza; sino en la búsqueda de la equidad; supone abandonar las políticas asistencialistas y focalizadas, no resuelve el problema de la exclusión social” (Torrado, 2005, p.70).

La política social dirigida a la niñez desde una perspectiva de derechos, debe garantizar el acceso a diversos servicios en condiciones adecuadas para su desarrollo integral. Sin embargo, las nuevas generaciones están en condición de excluidos socialmente; debido al debilitamiento de los vínculos de pertenencia a la sociedad y a los escasos espacios y oportunidades para aperturados para participar y realizarse (Torrado, 2005). Muy por el contrario, se realizan políticas proteccionistas, las cuales solo atiende de manera parcial sus derechos como: salud, educación, recreación, etc.; es decir, solo se desarrolla derechos clásicos. Los derechos de participación son experiencias limitadas en tanto a crear espacios como a destinar presupuestos. Se puede concluir que no hay un abordaje integral de los derechos de las nuevas generaciones.

Es importante resaltar que, en la representación del Estado, sobre la política social, en el tema de participación infantil en el ciclo de la política social, fue formulado bajo el paradigma de *selectividad, antes que la de universalidad*. Es decir, la política social, posterior al Consenso de Washington, ha sido aplicada, con el ánimo de aminorar los costos sociales, como producto de la aplicación del modelo económico actual (Castillo, 2002).

La política social debe responder al problema ético de fondo, “fortalecer la sociedad a través de equilibrios y relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales; apuesta y construye una sociedad justa” (Bustelo, 2003), por ello, debe buscar objetivos a largo plazo, sin dejar de lado acciones de corto plazo, en cuanto a la acción de emergencia frente a situaciones coyunturales.

2.7. Política social sobre participación infantil

Los Estados al ratificar la CDN se comprometen a desarrollar políticas de protección y promoción de la participación infantil; garantizando los derechos de la niñez y adolescencia; los cuales están organizados en: derechos de protección, provisión y participación. Esto implica reconocimiento y prestación de bienes y servicios para el

ejercicio de los mismos. Bajo esta perspectiva, se implementan políticas en materia de participación infantil en la década del 2000, acompañadas por el Instituto Interamericano del Niño (IIN). El año 2004, surgen propuestas de “generar acciones a favor del derecho a la participación y la educación ciudadana en la niñez y la adolescencia” (Giorgi, y Albernaz, 2010). Es decir, la Organización de los Estados Americanos (OEA), oficializa el desarrollo de políticas de participación para la infancia en los países de la región.

A partir de la aprobación de la CDN, se formularon 04 planes, los cuales contemplaban la atención a las principales necesidades de los NNA. Es así, que, los 02 primeros documentos establecieron políticas generales en respuesta a la difícil situación social de la niñez y adolescencia; y los 02 planes siguientes, incluyeron la participación de los NNA en las políticas públicas; es decir, la atención al derecho a la participación de los NNA en el ciclo de políticas públicas fue avizorada después de una década de aplicada la CDN (Bácares, 2012).

No obstante, el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (2012) orientó el desarrollo de las políticas sociales destinadas a la promoción de la participación infantil. En su Objetivo Estratégico N.º 4 resalta el derecho de garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad, y entre ellos se promociona los espacios de participación infantil, a partir del Resultado 18. Con la formulación de este resultado se incidió para la realización de acciones que garanticen el derecho de los NNA a estar informados para emitir opinión, ser escuchados e incidir de forma consultiva y colaborativa en las decisiones que se toman respecto a temas de su interés e incumbencia en el ámbito familiar, institucional, comunitario y en las políticas públicas.

En este escenario, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aprueban la Resolución Ministerial N° 355 – 2009 MIMP, formando la norma base para la creación del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA) en el ámbito nacional. Y, como instancia consultiva en la Dirección de Niños, Niñas y

Adolescentes de la Dirección de General de la Familia y Comunidad del MIMDES¹. A partir de estas normas, se crea el CCONNA en la Municipalidad Metropolitana de Lima.

2.8. Antecedentes del problema

2.8.1. Investigaciones nacionales

Se identificó investigaciones sobre participación de los NNA en Consejos Consultivos; por ello se eligieron investigaciones realizadas en el Perú y en países de la región, eligiendo una por cada país que desarrolla la experiencia de Consejos Consultivos de niños, niñas y adolescentes.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (2011), realizó un estudio descriptivo sobre los mecanismos para el ejercicio del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en el ámbito geográfico de la región Lima. En este estudio, se resalta la importancia de los espacios de participación de los NNA como los Municipios Escolares; siendo considerado como el espacio de participación más difundido y valorado en el ámbito nacional por los estudiantes. El estudio también resalta que, el proceso de elección no es siempre democrático en estos espacios; son las autoridades educativas quienes deciden sin tener en cuenta la opinión de los NNA.

De otro lado, menciona que los y las adolescentes de 12 a 17 años, son los que más participan en el ámbito de Municipios Escolares, siendo en su mayoría mujeres. Acota, que los participantes conocen más sobre sus derechos y fortalecen su empoderamiento social. No obstante, también se menciona que las autoridades no muestran interés en promover los espacios de participación para NNA. Finalmente, se resalta el rol de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA) como responsable de la promoción de la participación de los NNA. Se reconoce que estos espacios son generados desde la voluntad política municipal.

En el *Diagnóstico del Sistema de Protección en el Perú*, elaborado por World Vision (2012), se menciona el estado situacional del sistema de protección para los

¹Actualmente es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

NNA en el Perú. Con respecto al ejercicio de la participación de los NNA a través de mecanismos de participación como el CCONNA-LM, menciona que “las organizaciones de niños trabajadores han participado y ejercido liderazgo en la conformación de los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes” (p. 95).

Valencia, J. (2019), en el *Estado Situacional para la Implementación de un Proceso de Calidad Democrática en la Infancia desde las Políticas Públicas del Estado Peruano*. Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. A través del método de investigación cualitativa analiza “las políticas del Estado peruano para promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la calidad de la democracia” (p. 2). Es así que plantea que una de las limitaciones para hacer efectivo el ejercicio a la participación de los NNA es la cultura adulto-centrista, que subvalora sus derechos y el ejercicio del mismo, así como la falta de presupuesto para la implementación del espacio de participación; la poca voluntad y desconocimiento de las autoridades para crear el espacio (p. 90). La investigación concluye, que no se cuenta con información sobre avances anuales del Plan Nacional con relación a los espacios de participación infantil, por lo que no existe una visión integral de seguimiento y evaluación de los mecanismos de participación para los NNA (p. 103).

La tesis de Maestría sustentada en la Pontificia Universidad Católica del Perú por Basilio (2020), sobre *Facilitadores y limitantes para el funcionamiento del consejo consultivo de niños y niñas de la municipalidad de Lima, gestión 2019*. Empleando el método vinculado al enfoque cualitativo identifica y determina una serie de factores que aportaron en el funcionamiento del Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Lima Metropolitana (CCONNA-LM) como: el alto nivel de conocimiento, de enfoques y compromiso del responsable del mecanismo; las adaptaciones metodológicas y culturales para el proceso de formación y acompañamiento a los niños y niñas consejeros; el compromiso de los padres y madres, puesto que son ellos los que los movilizan a las diferentes actividades que programan; y la apertura y valoración positiva de los funcionarios para incorporar la opinión de los niños y niñas. El estudio menciona las opiniones de los NNA con respecto a la difusión de sus derechos, sobre la ruta para visitar el centro histórico de Lima y sobre el lenguaje o recursos que se usan para el recorrido turístico dentro de la Municipalidad de Lima y la decoración de la Plaza de

Armas de Lima por la celebración de las fiestas navideñas. En cuanto a las limitantes, explica sobre la falta de voluntad política para facilitar y gestionar el funcionamiento del CCNNL, [Consejo Consultivo de Niños y Niñas de Lima], la carencia de una partida presupuestal también puede afectar el crecimiento del CCNNL.

2.8.2. Investigaciones Internacionales

A nivel internacional se encontró diferentes estudios; de igual manera se precisa la participación de los NNA en su Consejo Consultivo:

Sandra Ruiz (2013), en *Análisis de las experiencias de participación de las y los adolescentes en los Consejos Consultivos Nacionales de Niños, Niñas y Adolescentes en el Ecuador*. Tesis para la obtención del título de Magíster en Política Social de la Infancia y Adolescencia de la Universidad Politécnica Salesiana sede Quito. Realiza una investigación descriptiva exploratoria e identifica las ventajas que se alcanzan cuando los adolescentes participan en este mecanismo; aprenden y desarrollan sus capacidades, fortalecen su proyecto de vida, construyen ciudadanía y ciudades democráticas; buscan modificar las concepciones adulto céntricas. Asimismo, resalta que el Consejo Consultivo es un espacio de incidencia en los espacios sociales y políticos.

En la tesis de Magíster en gestión del desarrollo local y comunitario de la Pontificia Universidad Católica Del Ecuador, Verónica Pazmiño (2015) en *Participación ciudadana y Consejos Consultivos. caso: niñez y adolescencia del cantón Pujilí*; a través de la acción participativa, expone un análisis en profundidad sobre los fundamentos que sostienen la creación del CCONNA, a partir de comprender la participación como eje de desarrollo local, identificando el rol del CCONNA y el modelo de desarrollo local. Asimismo, concluye, que la participación social y ciudadana es un modelo de desarrollo local que contribuye a optimizar procesos participativos iniciados desde el Estado.

Castillo Katherin (2022), en su tesis de Magíster en Psicología Comunitaria, por la Universidad de Chile, a través de la *Participación infantil en las políticas comunales y su implicancia en el desarrollo integral de las infancias. Evaluación participativa transformadora del Consejo Consultivo de niñas y niños de Tocopilla*, utilizando el

método participativo transformador, plantea el concepto de participación desde los propios NNA consejeros; así como los facilitadores y obstaculizadores para la participación de los NNA. Uno de los hallazgos de su investigación es con respecto al concepto de participación; identifica que coincide con lo que propone la CDN. Asimismo, menciona que los NNA exigen que sus opiniones sean tomadas en cuenta por las autoridades. Resalta que los facilitadores de la participación de los consejeros/as de Tocopilla es “la variedad de instancias de encuentro con Autoridades que el Consejo Consultivo les ha brindado, para difundir las problemáticas de las infancias [...] y darle solución” (p. 69).

De otro lado, se identifica varios factores que facilita el ejercicio de la participación, como: el rol de los funcionarios que acompañan el proceso; para ello se tiene en cuenta sobre la *autonomía progresiva*; así como el desarrollo de habilidades valoradas y necesarias para participar; en ello coincide con Trilla y Novella referido a participar se aprende participando. Asimismo, se refiere a los obstaculizadores, los cuales son las pocas condiciones físicas para el desarrollo del mecanismo, y no son apropiadas para los NNA. También sobre adulto-centrismo encontrados en los diferentes espacios de interrelación de los NNA. Concluye que las opiniones de los NNA no son tomadas en cuenta.

Arias Jhon y Barbón Sergio (2022), en *Representaciones Sociales de la Participación Infantil en la localidad Cuarta de San Cristóbal*. Tesis de Licenciatura por la Universidad Pedagógica Nacional. La investigación es cualitativa-descriptiva, menciona que los NNA no poseen las condiciones necesarias para el desarrollo de su autonomía, “ya que todavía se encuentra en una transición cultural, expresada en la tensión de las imágenes y significados frente la definición de sujeto de derechos” (p. 125). Hacen hincapié sobre los obstáculos y limitaciones sobre el desconocimiento de la norma (como lo es la política pública de infancia y adolescencia, el Código de Infancia y adolescencia, la ley de infancia y Adolescencia, entre otras) limitando la información de los NNA para el ejercicio y goce de derechos. Se menciona que los adultos tienen nociones sobre infancia muy tradicionales.

La investigación plantea sobre la presencia de la cultura adultocéntrica en el desarrollo de la política de participación. Es así que resalta su incapacidad de concebir a

la infancia como sujeto político; resaltan que no hay una aplicación real del interés superior del niño como elemento fundamental del ejercicio de la participación, por lo que “hay una superficial interpretación por parte de los adultos sobre los derechos de participación. Se construye el mundo para las infancias, pero no con los niños y las niñas” (p. 125).

2.9. Marco Conceptual

- **Adolescente:** Todo ser humano desde los 12 años hasta cumplir los 18 años de edad.
- **Ciclo de la política pública:** Es el proceso de la política pública: 1) la identificación y definición de problemas; 2) la formulación de políticas; 3) la adopción de la decisión; 4) la implementación y vigilancia; 5) Monitoreo y evaluación; 6) Rendición de cuentas.
- **Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes – CCONNA** es un espacio de participación de carácter consultivo conformado por niñas, niños y adolescentes entre los nueve (09) y diecisiete (17) años.
- **Niña, niño:** Es todo ser humano desde su concepción hasta cumplir los doce años de edad.
- **Organización de niños, niñas y adolescentes:** Aquellas formas de articulación colectiva que los niños se van dando y que responden a las finalidades que generan y sostienen la motivación para mantenerse articulados, unidos, es decir, organizados. En el fondo, es una forma de dotarse de un mínimo de estructura para asegurar la dinámica en que se sustenta para la consecución de un proyecto consensuado, en este caso, entre pares.
- **Participación:** proviene del latín participatio y parte capere, que significa tomar parte. A través de la participación compartimos con los otros miembros del grupo decisiones que tienen que ver con nuestra propia vida y la de la sociedad a la que pertenecemos.

- **Participación de niños, niñas y adolescentes:** es un derecho que implica ser escuchados y tomados en cuenta en las decisiones que los involucran; esto incluye a estar informado, expresar opinión, ser escuchado e intervenir en temas de su interés.
- **Participación Protagónica:** es el ejercicio del derecho a la actoría social, al poder transformador en la dinámica o relación social. Es una nueva cultura de interrelación social.
- **Participación simbólica** se da cuando los adultos que intentan fomentar la participación de los niños hacen proyectos en los que parece que los niños tienen su propia voz, pero en realidad no se le da opciones respecto al tema, a la manera de comunicarlo o bien para que expresen sus opiniones.
- **Políticas públicas:** Línea de acción del Estado orientada al logro de objetivos para el bien común. Se traduce a través de programas, normas, estrategias, planes, presupuesto.

CAPÍTULO III:
LA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN UN
GOBIERNO PROGRESISTA DE LIMA METROPOLITANA
(GESTIÓN 2013-2014)

En este capítulo se presenta los principales hallazgos de esta investigación; la primera parte describe el contexto y la coyuntura que aportaron en la creación e implementación del mecanismo de participación del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana, en adelante CCONNA-LM, en la gestión del gobierno progresista o de izquierda, realizado entre el 2013 al 2014. En un segundo capítulo, se analiza la implementación del CCONNA-LM en un gobierno conservador o de derecha. No obstante, la creación e implementación del mecanismo de participación es revisada bajo el marco teórico de los derechos humanos, específicamente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La institucionalización de la participación de la niñez y adolescencia en la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre los años 2013 y 2016; concretada con la creación de su Consejo Consultivo, bajo la lectura de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), es un hecho que todavía está lejos de ser una participación real y activa desde y para los niños, niñas y adolescentes.

El Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes -CCONNA-LM- es un mecanismo creado e implementado en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) bajo la Ordenanza Municipal 1499-2011; con la finalidad de escuchar las opiniones de los niños, niñas y adolescentes (NNA) cuando se aprueban y desarrollan políticas sociales y públicas en su favor. A este proceso de formalizar la participación, se denomina institucionalización de la participación de la niñez y adolescencia.

La posibilidad de escuchar a los NNA de manera formal se inicia en un gobierno de izquierda, elegido por segunda vez en la historia.² Luego de que Susana Villarán, con

² El primer Alcalde de la izquierda peruana que llega al poder político limeño fue Alfonso Barrantes Lingán, (1984-1986).

el Partido Descentralista Fuerza Social, ganará las elecciones Municipales de Lima Metropolitana para el periodo 2011-2014:

El Partido Descentralista Fuerza Social, fue una coalición compuesta por: el Partido Descentralista Fuerza Social (de la Alcaldesa); el Movimiento Nueva Izquierda, que alojaba al Partido Comunista del Perú-Patria Roja y sus cercanos colaboradores; el Movimiento Tierra y Libertad; y el Movimiento Lima para Todos, que agrupaba a militantes del Partido Socialista, el Partido Comunista Peruano y líderes sociales y sindicales (Glave, 2016, p. 24).

Uno de los primeros anuncios de la Alcaldesa fue la creación de este mecanismo de participación, CCONNA-LM, para que los NNA expresen sus opiniones frente a la formulación de obras públicas municipales que los beneficie. No obstante, hay una serie de acuerdos políticos y jurídicos de la comunidad internacional y de la coyuntura metropolitana, los que han hecho posible la institucionalización de este mecanismo.

3.1. Antecedentes políticos, jurídicos y coyunturales sobre mecanismos de participación ciudadana

Se entiende por institucionalización al proceso, procedimientos, mecanismo legitimado que adquiere valor, en un determinado espacio (Morata, 1992). Estas iniciativas de institucionalización tienen sus raíces en la década del sesenta, cuando se debatía sobre democratización y desarrollo económico en América Latina, en un contexto de lucha por los derechos de segunda generación. Con el paso de los años, la institucionalización ha ido incrementando sus formas de comprender la participación ciudadana y asumiendo un papel relevante en países que se acogen al desarrollo económico capitalista (Diaz-Albertini, 2003). Y, a partir de la década del noventa se construye una relación estrecha entre legitimidad e incremento de mecanismos de participación ciudadana. Cuando la comunidad internacional incentiva a los Estados a promocionar la participación ciudadana para superar la pobreza. Es así que Naciones Unidas, establece un marco referencial de desarrollo humano, con una propuesta teórica, que aborda temas como: participación ciudadana, género, medio ambiente, empoderamiento, liderazgo alternativo, ciudadanía, democracia, etc. (Castillo, 2002).

En este contexto, organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desde 1994, incorporan en sus programas de cooperación de desarrollo, temas como transparencia y fiscalización de sus actividades, a su vez que adoptan métodos participativos, donde se escucha a los beneficiarios, para recoger sus necesidades y sean parte en el desarrollo del ciclo del proyecto o programa (Tussie, 1997).

En el Perú, el año 2003, se fortalecen los mecanismos de participación ciudadana en sus distintas fases de formulación e implementación de las políticas públicas. Es así que se promulga la *Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972*, con el objetivo de promover y formular acciones regionales y locales concertadas con amplia participación vecinal. Bajo este marco jurídico, las municipalidades promueven la participación de los NNA en el espacio municipal. No obstante, se tiene en cuenta las normas internacionales sobre derechos del niño.

Promoción de la participación de los NNA en Latinoamérica.

En 1989 se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), como una norma jurídica internacional que reconoce todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluida el derecho a opinar y a ser escuchados. Sin embargo, el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes es promocionado a finales de los años 90, cuando Naciones Unidas, UNICEF, aprobó un “Plan a Plazo de Medio” (PPM) para el período 1998-2001, con el que perseguía acciones que propicien la participación de los NNA en los procesos de toma de decisiones relativas a sus propias vidas. Además de realizar una serie de eventos internacionales en las que se incluía la participación directa de los NNA en los eventos internacionales promovidos por Naciones Unidas (Bácares, 2012).

En la región, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) el año 2007, acompaña la aplicación de políticas de participación de la niñez. Por esa razón, en su Plan de Acción, incluye la promoción de acciones de participación en favor de los NNA. Su propuesta está basada en el paradigma de la protección integral de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Es así que, el año 2009 realiza el XX Congreso Panamericano del Niño, con el tema: “*participación de niños, niñas y adolescentes en*

la construcción de la ciudadanía y la incidencia en las políticas públicas”, se desarrolla el primer “Foro Panamericano del Niño, Niña y Adolescente”. En este evento, se hace un llamado a crear espacios públicos formales para escuchar a los NNA:

Conformar Consejos Consultivos a nivel local, regional, nacional e Interamericano para que incorpore las palabras, opiniones, necesidades y propuestas de niños, niñas y adolescentes, incluyendo a quienes tienen habilidades y necesidades especiales, en la construcción e implementación de políticas públicas a ser ejecutadas por las máximas autoridades (Recomendaciones. XX Congreso Panamericano del Niño).

Al final del Foro, se emitieron recomendaciones para la promoción de la participación de los niños, niñas y adolescentes en el ciclo de la política pública.

Exhortar a los Estados Miembros a promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en la implementación efectiva de planes, programas y proyectos en los temas que les conciernen cotidianamente.

Instar a los Estados Miembros que, a través del Consejo Directivo, se institucionalice el Foro Panamericano como un espacio de participación de niñas, niños y adolescentes en los Congresos Panamericanos del Niño, la Niña y Adolescentes (Resolución N.º 1 Congreso Panamericano del Niño).

Ese mismo año, el Comité de los Derechos del Niño, aprobó la Observación General N.º 12 sobre “El derecho del niño a ser escuchado”; señalando que el artículo 12 de la CDN es un principio novedoso y hace un llamado a los Estados parte a: a) *garantizar*, establecer y tener la obligación de que los NNA tengan la posibilidad de emitir sus opiniones y adopten todas las medidas que convengan a fin de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños. Esto implica, de crear los mecanismos "para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones" (Observación General N.º 12, p. 9). Y, b) Los NNA deben estar en condiciones de formarse un juicio propio, por ello, refiere que los Estados parte:

Deben garantizar el derecho a ser escuchado a todo niño. Es decir, los Estados partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad. (Observación General N° 12, p. 10)

c) "El derecho de expresar su opinión libremente", d) "En todos los asuntos que afectan al niño", e) "Teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño" (Observación General N° 12, p. 10).

Es importante mencionar que el Código de los Niños y Adolescentes reconoce el derecho de los NNA a expresar sus opiniones en sus Art. 9, 10 y 102; luego de aprobada la CDN. No obstante, se da a conocer que desde el año 1997 no se revisa el contenido de este documento, por lo que sus artículos están descontextualizados sobre los avances con respecto al derecho de la participación. El retraso de su actualización se debe a la polarización de enfoques conservadores y progresistas sobre los derechos de los NNA en el Perú.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; específicamente, la Dirección de Niñez y Adolescencia, desarrolla y promueve la institucionalización de la participación de los NNA a nivel nacional, regional y local como parte de un compromiso con la comunidad internacional.

Entonces, los hechos jurídicos que favorecieron la institucionalización de la participación son: la aprobación de la CDN (1989), los eventos realizados a nivel internacional por la comunidad de Naciones Unidas (2002). La emisión de la Observación General³ N.º 12 (2009) sobre recomendaciones, conceptos, orientaciones bases para escuchar a los NNA y que sean tomados en serio. Y las orientaciones del IIN (2009), para que los Estados implementen sus legislaciones con respecto a la que niños, niñas y adolescentes accedan al ejercicio real de sus derechos.

³Las Observaciones Generales emitidas por el Comité sobre los Derechos del Niño, son: "*documentos, por su estructura, proceso elaborativo e incidencia, se constituyen en una fuente doctrinaria sobre la cual los Estados y la sociedad civil pueden acceder al reconocimiento de orientaciones conceptuales y mecanismos operativos para la implementación de políticas activas fundadas en el interés superior del niño, la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el derecho a ser oído y tenido en cuenta en sus opiniones*" (Comité de los Derechos del Niño. 2007).

Por otro lado, no se puede dejar de mencionar la amplia experiencia de participación desarrollada por las ONGs y organizaciones de NNA en nuestra región. Son numerosos los programas y proyectos sociales que reconocen el derecho a la participación de los NNA en el espacio público. Así, tenemos experiencias de Perú, Ecuador y Paraguay.

En algunas municipalidades de Perú y Paraguay, y quizá en muchos otros países de la región, se vienen desarrollando experiencias que promueven la interlocución de los niños y niñas con las autoridades de sus gobiernos locales. La mayor parte de experiencias registradas son alentadas por una dependencia municipal vinculada con la atención de la niñez o temas sociales (caso de Paraguay), o la promoción de la cultura y la juventud (caso de Perú). Las dos experiencias de Paraguay (Niños Municipales y Parlamentos Infantil y Juvenil) [...] Esta situación es cualitativamente diferente a la encontrada en la Municipalidad de Cotacachi, Ecuador, que ha logrado involucrar a los niños, niñas y jóvenes en el desarrollo comunal y reconoce su condición de actores sociales y su derecho a representación en la instancia que define las políticas locales. (Cussianovich y Márquez, 2002, p. 30)

Describir estos hechos históricos importantes aprobados para beneficio de la participación de los NNA, dan a comprender, que las experiencias de participación generadas por la sociedad civil con los NNA se anteceden a la aprobación de la norma jurídica. A esto, no podemos dejar de mencionar, la experiencia de organización y participación de la niñez trabajadora del MANTHOC, 13 años antes de aprobada la CDN. (La propuesta de la CDN se generó en 1979 y fue aprobada en 1989). El MANTHOC con sus reflexiones sobre reconocimiento de los NNA como personas, sujetos sociales, actores, ciudadanía, protagonismo, e interés por abordar los problemas comunitarios que les afectaba; ya dialogan sobre la participación de los NNA en el espacio público (Martínez & Liebel, 2009, p. 85).

Se puede decir, que los acuerdos, declaraciones, normas y experiencias se constituyen en elementos para orientar el desarrollo de políticas de participación en la región. En este sentido, en el Perú, bajo la institucionalidad y organicidad Estatal, en el cumplimiento a tales acuerdos, se formula marcos políticos, jurídicos, administrativos y

desarrolla políticas públicas y sociales con el ánimo de garantizar el ejercicio de derechos a los niños, niñas y adolescentes. A ello se suma la coyuntura política en Lima Metropolitana, y se inicia un proceso de incidencia política para institucionalizar la participación de los NNA en un gobierno progresista.

3.2. Hechos coyunturales que favorecieron la institucionalización de la participación de los NNA en la MML

- **La coyuntura política electoral.** El año 2010, Lima Metropolitana celebró elecciones municipales. La sociedad civil y las organizaciones de niñas, niños y adolescentes⁴ inician la campaña de incidencia política "*Todos con la Infancia Vota por la Niñez Ahora*". Se deja claro, que este colectivo, conformado por más de 40 organizaciones de la sociedad civil, impulsaron la campaña en el año 2009.

La finalidad de estas acciones fue comprometer a los candidatos a la alcaldía de la MML para desarrollar políticas sociales en favor de los NNA los primeros 100 días de gestión municipal. Estos compromisos consistían en hacer realidad los derechos de la niñez:

Identidad, el 100% de niños y niñas cuentan con partidas de nacimientos. (edad 0-1 mes).

Salud; reducir en un 30% la mortalidad infantil de niños y niñas, disminuyendo de 11.0 muertes por mil nacidos vivos a 7 muertes por mil nacidos vivos.

Nutrición. Reducir a la tercera parte la prevalencia de desnutrición crónica en niñas y niños menores de 5 años disminuyendo de 4.8 % (25 mil niños y niñas) a 1.6 % (8.5 mil niños y niñas). Reducir a la mitad la prevalencia de anemia en niñas y niños entre 6 y 36 meses, disminuyendo de 43.10 % (141 mil niños y niñas) a 21.5 % (70 mil niños y niñas).

⁴Las organizaciones de NNA, desde la plataforma RedNNA (Red de Niños, Niñas y Adolescentes) el año 2007, tenían experiencia de participar en acciones de incidencia política en la revisión del Código de los Niños y Adolescentes en el Congreso de la República (NAPA, 2013).

Educación. Reducir en un 50% la brecha de matrícula en educación inicial, incrementando la tasa neta de matrícula de 79.50 % a 89.75 %. Alcanzar el 100 % de matrícula en educación primaria.

Participación: se conforma un Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes a nivel provincial.

Protección contra la violencia: el 100 % de las municipalidades distritales cuenta con DEMUNAS debidamente financiadas y equipadas.

Niñez trabajadora: el 100 % de las municipalidades distritales cuenta con información actualizada de la niñez trabajadora (Vota por la Infancia, 2010).

Es así que se incluye el derecho a la participación de los NNA en la gestión de la ciudad de la MML, a partir de crear el mecanismo CCONNA-LM.

- **La autoridad municipal y su vinculación al tema de derechos humanos.**

Otro elemento importante en este proceso de generación de la política de participación de los NNA en la Municipalidad Metropolitana de Lima, es el acercamiento de la exalcaldesa a temas de derechos humanos; es decir, ha integrado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2002); fue Relatora, representando al Perú, ante el Comité sobre los Derechos del Niño; fue Ministra de la Mujer en el gobierno de transición del 2002. Además de expresar un discurso progresista cercano al reconocimiento de los derechos ciudadanos de los NNA y su inclusión en el gobierno de la ciudad:

El nombre de los niños es hoy, hoy los NNA tienen derechos, la fe en una Lima que queremos cada vez más linda, más hermosa, que progrese, que sea ordenada, que sea segura, amiga de los NNA, eso es lo que queremos. Una democracia en la que todos podamos participar (Villarán, 2010).

Es importante resaltar el interés de los partidos de izquierda por generar espacios de participación desde los años 80, tenía en perspectiva desarrollar una democracia directa o participativa. Por ejemplo, en 1983, la izquierda permitió que la ciudadanía popular participe en el gobierno de la ciudad de Lima:

Los movimientos de izquierda que llegaron al poder político, durante los años 80, dieron un importante impulso a la participación ciudadana en Lima Metropolitana, transformándola en una propuesta política. Esta consistía en incorporar a las organizaciones sociales de origen popular como los soportes de la actividad municipal (Remy, 2003).

Asimismo, los pobladores excluidos por el sistema democrático liberal crearon mecanismos que les posibilite intervenir de manera más efectiva en la toma de decisiones políticas que los afectaba. De esta manera, se buscaba democratizar la democracia liberal; facilitando una mayor participación ciudadana en los espacios políticos públicos. Es decir, buscaban la promoción de la democracia participativa, que tiene como eje central promover la participación ciudadana, por la crisis de representación que existía en algunos gobiernos estatales (Germaná, 2006).

Entonces, se identifica que la coyuntura electoral y la representación de la autoridad sobre los derechos de los NNA y su importancia del derecho a la participación se prestan para crear e institucionalizar el mecanismo CCONNA-LM. No obstante, la finalidad principal es cumplir con el mandato o mirada oficial de Naciones Unidas, sin dejar de lado las reservas de este cumplimiento.

El 2010 gana la elección, la izquierda progresista y se instala en la MML, iniciando con la gestión de la ciudad, diseñando su plan de gestión en el marco de enfoques ideológicos y de compromisos asumidos en la campaña electoral.

3.3. Plan Municipal de Lima Metropolitana con énfasis en la inclusión y fortalecimiento de capacidades

Un primer elemento que se resalta en el Plan Estratégico Institucional⁵ (PEI) de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2011-2014) es el compromiso asumido en la campaña electoral, con el colectivo *Vota por la Niñez Ahora*, este

⁵El Plan Estratégico Institucional se constituye una guía para sus unidades de la MML (Ordenanza N°1722, Dictamen N°191-2013-MML-CMAEO).

mismo, tiene por compromiso cumplir con los derechos de la niñez. Asimismo, esta nueva gestión, tiene la intención de abordar la situación de niñez y adolescencia; esto se refleja en la visión para la ciudad de Lima:

Una ciudad donde todos y todas, especialmente los niños, niñas y adolescentes, vivamos en un entorno saludable, accesible, seguro, con derechos e igualdad de oportunidades. Una Lima sin excluidos, una ciudad para todos (Resolución de Alcaldía N° 332, 27 de julio del 2011, p. 9).

Es importante mencionar que la formalización de la participación de los NNA en la Municipalidad de Lima es anunciada en el aniversario de Lima, el 18 de enero; y el 10 de febrero del 2011 fue aprobada la Ordenanza en sesión de concejales, los primeros días de gestión municipal. Por esta razón, la creación del mecanismo se debe igualmente al trabajo en conjunto con la sociedad civil y las organizaciones de NNA:

En sus inicios, el proceso de organización fue muy participativo, los NNA y las ONGs solicitaron a la MML la creación del CCONNA-LM. A partir de ahí, hubo un compromiso de la Sra. Villarán de asumir la alcaldía implementaría el CCONNA-LM [...] fue así, en cumplimiento de la palabra empeñada, dispuso lo necesario para la conformación del primer CCONNA-LM (Colaboradora CCONNA-LM, 2013-2014, MML).

Las acciones programáticas planificadas en beneficio de los NNA se encuentran en el PEI, el eje Programático 1: Desarrollo Humano. En este eje se busca ampliar capacidades y garantizar derechos. Hace énfasis en la promoción de los derechos *sociales, culturales, recreativos y económicos en beneficio del ciudadano*, pero focalizado en la primera infancia, en *poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad*. Estas acciones son ejecutadas por:

La Gerencia de Desarrollo Social, las cuales buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en condiciones más vulnerables, particularmente

niños y niñas menores de 6 años de edad; mujeres gestantes, mujeres sujetas a violencia familiar; hombres y mujeres discapacitados; y, hombres y mujeres de la tercera edad [...] Destinando el 42 % del presupuesto municipal en el desarrollo de este eje (Plan de Acción, 2013, pp. 14-26).

Para el año 2013, recién se incluye en el Plan Estratégico y Operativo Institucional, el derecho a la participación de los NNA, siendo considerado en el Objetivo estratégico 1:

Fortalecer el desarrollo de capacidades y respeto a los derechos de niño, niña y adolescente de 6 a 18 años [...] Acción estratégica 5: fortalecer la participación y el ejercicio de la ciudadanía de los niños, niñas y adolescentes. [Consejo Consultivo del Niño, Niña y Adolescente, CCONNA, presupuesto participativo, municipios escolares]. En este eje, la meta es la creación e implementación del CCONNA-LM. Resultado: 500 NNAS reciben asistencia técnica y acompañamiento, 9 Sesiones en el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes CCONNA [...] espacios de formación y participación de la niñez. Resultado: 600 NNA participan de foros, actividades para Municipios Escolares, campañas y Audiencias públicas. (Plan de Acción, 2013)

Entonces, la institucionalización de la participación de los NNA se concreta en el plan de gestión municipal 2013, con la formulación de actividades para el desarrollo de estas acciones; en los documentos se tiene la intención de atender las necesidades y derechos de la niñez y adolescencia por parte de la MML.

3.4. La participación infantil desde la norma nacional y municipal

La Ordenanza Municipal N.º 1499-2011, que reconoce el derecho de los NNA a participar en la MML, fue aprobada teniendo en cuenta el marco normativo de la Ley Orgánica de Municipalidades N.º 27972 "aprobar, modificar o derogar las ordenanzas" (Art. 9, numeral 8). Asimismo, en el numeral 34, "aprobar los espacios

de concertación y participación vecinal, a propuesta del Alcalde, así como reglamentar su funcionamiento”. Es importante mencionar que la ordenanza aprobada tuvo en cuenta los Dictámenes N° 014-2011-MML, de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos Organización (CMAEO) y 001-2011-MML-CMJD de la Comisión Metropolitana de Juventud y Deportes.

Se recuerda que la Ordenanza Municipal N° 1499-2011 es resultado del compromiso asumido por la exalcaldesa; que mostraba voluntad política para crear el mecanismo de participación; además de compartir el enfoque desde una postura oficialista planteada en la CDN. Así se expresa:

La participación de los niños es en primer lugar un derecho consagrado de la Convención sobre los Derechos del Niño del artículo 12, de hablar del derecho a emitir opinión y según el Comité de los DDNN, el NNA tiene que ser escuchado y eso se traduce en lo que hoy en día en la participación del NNA, en todos aquellos aspectos de la vida pública que afectan su vida. Por ejemplo, el poder tener un Consejo de NNA, que participen con los alcaldes, alcaldesas o en el nivel del MIMP [...] un consejo que permita dar a los NNA un espacio en el que no solamente emitan una opinión, sino que esta sea efectivamente escuchada y traducida en política pública (entrevista exalcaldesa, 2013).

Se deja claro, que los NNA no participaron en el diseño de la Ordenanza Municipal 1499-2011; los NNA son destinatarios de los derechos construidos por los adultos de la MML, ellos se encuentran en ausencia del poder (Bácares, 2020).

Es importante mencionar que la Ordenanza N° 1499-2011 y su Reglamento, basan sus contenidos de acuerdo a la Resolución Ministerial N°366-2009 (MIMDES), hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables⁶ (MIMP), que crea el Consejo Consultivo de NNA a nivel nacional; siendo la

⁶El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables es el ente rector responsable de establecer lineamientos para la aplicación y funcionamiento de políticas, planes, programas y proyectos de niñez y la adolescencia y contribuir en su bienestar a nivel nacional.

Unidad responsable de este proceso, la Dirección de Niñez y Adolescencia (DINNA). Es importante revisar los contenidos subyacentes de estos documentos, ya que se constituyen en documentos referentes para el diseño de ordenanzas o mecanismos que crean espacios de participación de los niños y niñas en gobiernos regionales y locales del Perú.

En primer término, ambas normas; nacional y municipal, adoptan el enfoque de la Convención sobre Derechos del Niño, Art. 12:

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 la madurez del niño.

Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional (CDN, Art. 1-2).

i. Enfoque desarrollista-proteccionista

La norma municipal posee un enfoque proteccionista que parte desde la norma nacional; considera que escuchar a los NNA es “dar oportunidad para que el niño sea escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño [...] en función de la edad y madurez” (R.M. N°617-2010 MIMDES, p.2). Es así que, este enfoque hace referencia a la noción de autodeterminación progresiva, la cual está planteada en ambos documentos:

Gozan de protección especial atendiendo a sus necesidades de acuerdo a su edad [...] tienen derecho a medidas especiales de protección y a que puedan ejercer sus derechos, de acuerdo con la evolución progresiva de sus necesidades y facultades. Tienen derecho a participar y deben involucrarse en la toma de decisiones en la medida que adquieran

experiencia, conocimiento, madurez, responsabilidad y autoconfianza (R.M. N°617, 2010- MIMDES, p.2).

En este sentido, la Ordenanza N° 1499-2011 específica “protección especial atendiendo a sus necesidades de acuerdo a su edad” (Ordenanza N°1499, [MML] Art. 3).

Entonces, para escuchar a los niños, niñas y adolescentes, según las normas, los Estados deben tener en cuenta el tema de *autonomía progresiva*; lo cual es resaltado por el IIN, que incluso lo categoriza y denominada uno de los principios de la CDN, aunque oficialmente no es considerado un principio. El Comité de los Derechos del Niño, reconoce 4 principios, estos son “participación, no discriminación, derecho a la vida y el desarrollo y del interés superior del niño” (Observación General N.º 12, p.5).

El Ministerio de la Mujer, específicamente, la Dirección de Niñas, niños y Adolescente acoge la propuesta emitida por el IIN; la cual consiste en generar las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes se *formen juicio propio para opinar libremente*; es decir, adquieran *autonomía progresiva*, esta consiste:

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a medidas especiales de protección y a que puedan ejercer sus derechos, de acuerdo con la evolución progresiva de sus necesidades y facultades. Tienen derecho a participar y se deben asegurar las condiciones para que se involucren en la toma de decisiones en la medida que adquieren experiencia, conocimiento, madurez, responsabilidad (IIN, 2010, p. 22).

Ahora bien, establecer el criterio de la edad y madurez, es aplicado en ambos mecanismos, tanto del CCONNA nacional y de Lima Metropolitana. Por ejemplo, según la Resolución Ministerial N.º 617 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016) refiere; “el CCONNA estará integrado por veintiséis (26) personas entre los diez (10) y diecisiete (17) años de edad”. Bajo esta norma nacional la Ordenanza del CCONNA-LM establece un límite de edad para la participación de los NNA, “deberán ser mayores de ocho (08) años y menores de dieciséis 16 años” (Ordenanza N°1499-2011, Capítulo II, Art. 6°).

No obstante, el Comité de los Derechos del Niño en la Observación N° 12, deja establecido claramente con respecto a la participación de los NNA menores de 8 años:

En primer lugar, en sus recomendaciones a raíz del día de debate general sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia celebrado en 2004, el Comité subrayó que el concepto del niño como portador de derechos está [firmemente asentado en la vida diaria del niño] desde las primeras etapas. Hay estudios que demuestran que el niño es capaz de formar opiniones desde muy temprana edad, incluso cuando todavía no puede expresarlas verbalmente. Por consiguiente, la plena aplicación del artículo 12, exige el reconocimiento y respeto de las formas no verbales de comunicación, como el juego, la expresión corporal y facial y el dibujo y la pintura, mediante las cuales los niños muy pequeños demuestran capacidad de comprender, elegir y tener preferencias (p.9).

Si bien es cierto, la perspectiva del enfoque desarrollista plantea que los niños y niñas menores de 6 años están en proceso de desarrollo y carecen de capacidades para expresar sus opiniones. Sin embargo, hay experiencias que refieren lo contrario. Por ejemplo, en la región Asia-Pacífico, en una encuesta realizada para conocer sobre carencias de infraestructura básica y otros servicios que limita a los niños y niñas a explorar su entorno. Uno de los Estados, atiendo los derechos de los niños y niñas menores de 8 años, realizó un estudio con niños y niñas de esta edad; y a partir de los datos del estudio, se construyó indicadores de calidad de vida:

La lista de indicadores positivos de carácter socio-físico para los entornos urbanos que los niños identificaron en las ciudades incluye la satisfacción de las necesidades básicas, la integración social, la libertad y la seguridad de desplazamiento, los lugares de reunión (Malone, 2010, pp. 24-25).

Estas referencias dan a conocer experiencias que proponen la posibilidad de escuchar a los niños y niñas, menores de 8 años e implementar políticas públicas locales y regionales que aporten en su desarrollo integral:

Definiendo nuestros objetivos sobre aprendizaje temprano, violencia y entornos físicos, se presentan experiencias de participación de los niños y niñas menores de 8 años en el espacio público a partir de realizar actividades recreativas, como dibujos, pintura, etc., pero realizadas comprendiendo que son ciudadanos y tienen derecho a hacer uso del espacio público. (Bartlett, 2010, p. 42)

ii. La participación infantil está condicionada en función a la edad y grado de madurez.

El derecho a la participación es un *principio*, por lo tanto, un elemento clave en el diseño de la norma nacional y la Ordenanza del CCONNA-LM. Se deja claro, que la CDN no se refiere al derecho a la participación, sino al derecho a la opinión, la participación es “una inferencia o hermenéutica” (Cussiánovich, 2008; Bácares, 2012).

La norma nacional plantea un significado de participación infantil de manera literal al Art. 12 de la CDN, este mismo carece de interpretación y contextualización al momento de ser aplicado:

garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniendo debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y su grado de madurez (Resolución Ministerial N.º 617-2010).

La aplicación del derecho a la participación desde la norma nacional tiene como punto de partida la propuesta del Instituto Interamericano del Niño (IIN); ya que considera al derecho a la participación como “la capacidad y oportunidad con la que cuentan los niños, niñas y adolescentes para recibir información, dar opinión de acuerdo a su edad y madurez [...] y poder influir en las decisiones que les afecten” (IIN, 2010, pp. 12-13).

Esta situación permite comprender la crisis de conocimiento de los funcionarios que implementan el mecanismo de participación, ya que los derechos no son categorías definidas y no pueden ser aplicadas de manera literal, con una suerte de inmediatez. Hay

una complejidad profunda en la escritura, en la elaboración y más profunda en la interpretación del derecho; somos repetidores de la categoría de infancia (Bácares, 2016).

iii. La finalidad de la participación solo opinar en la formulación de la política municipal

La Ordenanza que crea el CCONNA-LM, está diseñada con la finalidad de que los NNA opinen y “participen en la formulación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, emitiendo opiniones, observaciones y elevando propuestas a la Alcaldía Metropolitana” (Ordenanza N°1499-2011, MML, Art. Primero-Segundo).

Según la Ordenanza Municipal se especifica de manera literal que los NNA opinan solo en la *formulación* de la política pública más en la ejecución, evaluación de la política los NNA siguen sin tener voz, es decir, sin tener opinión.

De otro lado, la norma sólo especifica recoger la opinión de los NNA en materia de niñez y adolescencia (Art. 3 y 5). No obstante, las diversas decisiones que se asume en el desarrollo de la política pública sí les afecta como en las políticas laborales, económicas, sociales o de salud que afecta a sus familias, padres y madres, y por ende a los NNA.

Los principios sobre el *interés superior del niño y la no discriminación* son redactados de manera literal, en ambas normas, al de la CDN. No se realiza ninguna adecuación, mucho menos interpretación y aplicación a la realidad nacional, regional o local.

3.5. El derecho a la participación es incompleto en la Ordenanza

El CCONNA es definido como un mecanismo de participación exclusivamente consultivo:

Es un mecanismo de participación de carácter exclusivamente *consultivo* y que sus integrantes los niños, niñas y adolescentes (NNA), elegidos

democráticamente por sus pares, representan a diferentes grupos de organización, participan emitiendo opiniones, observaciones y elevando propuestas sobre política pública (Ordenanza Municipal N°1944, 2011, Art. 1).

La norma municipal establece que la participación de los NNA es exclusivamente *consultiva*. Se comprende que es la autoridad municipal y otras autoridades las que *consultan* a los NNA sobre las obras públicas gestionadas o desarrolladas por la MML.

Ahora bien, a partir de la norma se comprende que los NNA son los *consejeros*, la Ordenanza se refiere a una “Comisión Especial de Asesoramiento adscrita a la Alcaldía Metropolitana” (Ordenanza N°1499-2011, Art. 1, MML); y esto es entendido como un “órgano formado por un grupo de personas para asesorar o tomar decisiones sobre una materia o administrar una entidad” (Diccionario de la Real Academia de la Lengua).

Estos dos elementos, considerados en la norma, dan a comprender que las autoridades deciden, de manera voluntaria, si *quisieran* consultar o no a los NNA sobre el desarrollo de la política pública o social municipal; lo cual se constituye en una paradoja, ya que procedemos de sociedades adultocentricas, donde el adulto es el referente para decidir y hacer; siendo el niño o niña la que debe tener cierta edad y grado de madurez para validar su opinión. Asimismo, si la autoridad municipal, decide no consultar a los NNA, esto no traería ningún problema a la autoridad, ya que, según la norma, no hay ningún tipo de sanción por no aplicar la consulta; por lo tanto, la formulación de la norma, desde ya, nace incompleta.

La Ordenanza Municipal 1499 (2011), deja ver que no se escuchan las opiniones de todos los NNA. Ya que se establece “el CCONNA-LM *representan a diferentes grupos de organización*”. Este aspecto da a comprender que el derecho a la participación debe ser ejercido por las personas organizadas. Sin embargo, los NNA que no están organizados o que no integren alguna organización, estarían limitados en sus

derechos. Situación que no avala la CDN ni la Observación General N° 12, “los niños tienen derecho a ser escuchados de manera individual o de manera grupal”.

La Ordenanza Municipal 1499 (2011), no especifica sobre *qué hacer con las opiniones de los NNA*. Se recuerda que la Observación General N.º 12 fue emitida el año 2009, para:

Apoyar a los Estados parte en la aplicación efectiva del artículo 12; tanto para la comprensión del significado; abundar el alcance de las leyes, políticas y prácticas necesarias para lograr su aplicación. Destacar los enfoques y proponer los requisitos básicos que deben cumplir los métodos adoptados *para que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del niño en todos los asuntos que los afecten* (Observación General N° 12).

La Ordenanza no expresa sobre *qué hacer con la opinión de los NNA*, y no está especificada en la política nacional. Es decir, la aplicación de la CDN y su Observación General N°12 es incompleta. Esto es importante resaltar, ya que nuestras sociedades son adultocéntricas; entonces hay la posibilidad de que la voz de los NNA sea minimizada o no tomada en cuenta.

Luego de revisar estos aspectos centrales e importantes del contenido de la Ordenanza Municipal N°1499, la MML aprueba su reglamentación para ser implementada en el gobierno progresista de la gestión 2011 al 2014.

3.6. Implementación del mecanismo de participación de los NNA (2011-2014)

Un aspecto importante de la implementación del mecanismo que permite a los NNA expresar su opinión en la formulación de la política pública; es la participación ampliada o conformación de una plataforma de organizaciones de NNA y la sociedad civil.

3.6.1. La participación de la sociedad civil en el proceso de implementación

La MML inicia la implementación del mecanismo de participación incluyendo a la sociedad civil; elemento que estuvo bajo el marco normativo del Decreto de Alcaldía N°017 emitida el 02 de diciembre del 2011:

El apoyo de la sociedad civil fue increíble no solo en temas logísticos, sino también en el acompañamiento a los NNA [...] había un acompañamiento real para nosotros, eso fue significativo [...] apoyo también con materiales, en los talleres, etc. (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014. MML)

Un elemento valorable de esta gestión progresista, ha sido, el haber convocado a los diversos actores de la política social, para implementar el mecanismo que permite escuchar a los NNA. La Ordenanza, especifica las funciones y a los integrantes que participarán en la construcción del reglamento del CCONNA-LM. A este grupo o plataforma de acción se le denomina: Comisión Organizadora⁷ del CCONNA-LM.

La comisión estuvo integrada por un Regidor del Concejo Metropolitano de Lima, Lic. Manuel Cárdenas; la Gerente de Desarrollo Social, Lic. María Isabel Gonzales; la Subgerente de Bienestar Social, Lic. Raquel Cuentas; la Secretaria Técnica de la Comisión y la asesora de la alcaldía en temas de Infancia, Lic. Carmen Lora, entre otros. Desde la sociedad civil participaron un representante de World Visión y Plan Internacional; y los representantes de las organizaciones de NNA participantes en la Comisión Organizadora fueron: representante del Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores. MNNATSOP, Junior Sánchez Prado; de la organización "Amigos por siempre" de Villa El Salvador, Flor de María Concha Arbieto y de la organización MANTHOC Miguel Ángel Valenzuela Ramírez (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

La apertura del espacio deja comprender la intención y voluntad política de la gestión municipal de la MML por construir la política o mecanismo de participación desde las diversas perspectivas, conocimientos y experiencias.

⁷La Comisión Organizadora, según la Ordenanza, deberá estar integrada por: Gerentes de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Deportes, Participación, Planificación, de un regidor y representante de las organizaciones de NNA y de la Sociedad Civil que trabajan con NNA (Ordenanza Municipal N°1499-2011, Art. quinto).

Posteriormente, la Comisión Organizadora asume el rol de “asesor técnico” en la implementación de la política social. Además, orienta la formulación del Reglamento y de acompañar al Comité Electoral del CCONNA-LM.

Fue un trabajo en conjunto, un compromiso conjunto de todas las organizaciones que también habían apoyado como las ONGs [...] El presupuesto destinado al CCONNA-LM también ha sido posible por el respaldo y sostén de las organizaciones de la sociedad civil [...] en el momento fue constituir un Comité que pudiera apoyar y debería estar conformado por las instituciones que participan y acompañan a los NNA [...] y se constituye el Comité de Apoyo al CCONNA, porque definitivamente una sola persona no puede darle la direccionalidad, era un trabajo en equipo. (Colaboradora CCONNA-LM, 2013-2014, MML)

La MML, entre el año 2013 y 2014, tuvo la intención de fortalecer este mecanismo de participación; por esta razón, facilitó un espacio para las reuniones de los representantes del CCONNA-LM. Se articuló a la sociedad civil para la solvencia económica de las acciones desarrolladas y se fortaleció la participación de los NNA, designando a profesionales en Ciencia Política para escuchar la opinión de los NNA y acompañar de manera oportuna su participación en los espacios públicos de incidencia política (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014, MML).

Entonces, se incorpora en el proceso de construcción del mecanismo a las diversas organizaciones y se materializa la concatenación de decisiones, acciones coherentes que son formuladas de manera intencional, las cuales son asumidas por diferentes actores sociales, con recursos y otros nexos con la intención de fortalecer el mecanismo (Knoepfel, 2005).

Si bien es cierto, hubo la intención de fortalecer la implementación de la política. Sin embargo, la incorporación ha sido de “utilidad” para esta gestión, porque ayudó a resolver problemas burocráticos como el poco financiamiento que tenía el CCONNA-LM; así como a resolver las fallas de la gestión, en tanto al desconocimiento de avances con relación a los derechos de los NNA, ya que los funcionarios vienen de gestiones

tradicionales. Entonces, hay una utilización de sujetos extra gubernamentales y técnicas privadas de administración con el fin de controlar y complementar el gobierno (Cano, 2008, p.16).

3.6.2. La Gerencia de Desarrollo Social y el CCONNA-LM desde una mirada asistencial

De acuerdo al Decreto de Alcaldía N° 017-2011, la Municipalidad Metropolitana de Lima designa a la gerencia de Desarrollo Social como ente responsable de la implementación del mecanismo de participación de los NNA. Al respecto, es importante mencionar que esta gerencia realiza acciones de atención de los NNA en situación de vulnerabilidad:

Órgano de línea responsable de la promoción y mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable y/o en riesgo social en el ámbito de su competencia, la reinserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo. (Municipalidad Metropolitana de Lima, s.f.)

Su atención se fundamenta en el paradigma proteccionista y asistencialista; este mismo aborda la situación de los NNA en situación de vulnerabilidad social; una infancia desvalida que necesita asistencia. En este sentido, promocionar el derecho a la participación de los NNA desde este paradigma resulta compleja porque en la Gerencia existe una representación de atención a la infancia desde sus carencias y vulnerabilidades.

Ahora bien, la Gerencia designa a la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMNUNA) como el órgano de apoyo y responsable de la implementación del mecanismo de participación:

En cumplimiento con lo dispuesto en el Reglamento Interno del CCONNA LM, la Subgerencia de Bienestar Social, de la Gerencia de Desarrollo Social, se hace cargo del acompañamiento del Equipo Coordinador, designando para ello, a la

DEMUNA como órgano especializado de la Municipalidad, en materia de derechos de los Niños y Niñas (Memoria de Gestión MML 2012 y 2014).

Las DEMUNAS forman una red amplia de atención a los NNA; este servicio es acompañada por la orientación del Sistema Nacional de Atención al Niño y al Adolescente del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Su funcionamiento se encuentra respaldado legalmente por la Constitución Política, el Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337) en su Art. 45, establece las funciones para la DEMUNA; las cuales están vinculadas a la protección del NNA frente a la vulneración de derechos de los NNA; y la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972).

Entonces, la DEMUNA es la instancia más cercana al ciudadano para la protección y promoción de los derechos de los NNA. Es decir, su función principal es la protección y promoción del desarrollo integral de la niñez y la adolescencia; brindar un servicio gratuito de atención a cualquier caso vinculado a hechos o situaciones que amenacen o vulneren los derechos del niño y adolescente. (GRADE, 2012, p.4). No obstante, la orientación del MIMP también establece acciones de defensa y protección de los niños, niñas y adolescentes.

El Estado muestra y plantea atención a los NNA bajo su representación paternalista; por lo que, abordar el tema de participación infantil, es decir, pasar de una representación proteccionista a otra que otorga voz al NNA, que es un ciudadano con igualdad de derechos, resulta complejo al momento de implementar este mecanismo de participación de los NNA. Por esta razón, la promoción del mecanismo de participación infantil carece una perspectiva política, porque no solo se desconoce que se quiere para el NNA, sino también, cuál es la proyección que se busca para fortalecer la ciudadanía y la democracia.

Por otro lado, si el derecho a la participación infantil es una política o mecanismo que reconoce el *derecho a ser escuchado*, porqué este mecanismo no funciona desde la Gerencia de Participación Ciudadana; y es que hay una prevalencia del enfoque desarrollista en toda relación pública-política de las autoridades para con los NNA. A esto acota Bácares (2020), el otorgamiento de derechos a los NNA, tiene restricciones,

no es igual al otorgamiento de derechos para el adulto, por estas cuestiones de representación que hay en tanto a las capacidades. La participación de los NNA es visto como un ejercicio ciudadano para cuando el NNA llegue a ser adulto. Con el ejercicio del mecanismo CCONNA-LM está aprendiendo a ser ciudadano.

3.6.3. Elección de los primeros consejeros del CCONNA-LM

La elección de los primeros Consejeros del CCONNA-LM fue también planificada desde una plataforma amplia de participación de organizaciones de la sociedad civil en coordinación con los funcionarios de la MML. A este equipo promotor o acompañante del proceso electoral se denominó Comité Electoral que lo conforman representantes de las organizaciones de NNA, la sociedad civil y la Gerencia de Participación Ciudadana de la MML, como responsables de organizar el proceso y de inscribir a las organizaciones de NNA en el Registro de Organizaciones de la Gerencia de Participación Vecinal (Reglamento CCONNA-LM, Art. 31).

El 31 de marzo del año 2012 se elige a los primeros representantes o primer Consejo Cultivo de NNA para el año 2013-2014; con participación de más de 100 niños, niñas, y adolescentes de las 04 zonas de los distritos de Lima Metropolitana, estas son: Lima Este, Lima Norte, Lima Sur y Centro. Los participantes provenían de las diferentes formas de organización de niños, niñas y adolescentes.

Los primeros NNA elegidos en el proceso de elección fueron 45 consejeros; quienes conforman la Asamblea General:

La Asamblea General estará integrada por 86 niños, niñas y adolescentes quienes representan a los 43 distritos de Lima Metropolitana; dos niños, niñas y adolescentes por cada distrito de Lima Metropolitana por un periodo de dos (2) años (Reglamento CCONNA-LM, Art. 3, Inciso 1. MML).

- **Tipo de organizaciones de NNA participantes del proceso**

Los 45 consejeros elegidos como integrantes de la Asamblea General procedían de 26 organizaciones de NNA esto es el 58%; y 19 integraban Municipios Escolares (42%).

Tabla 1

Tipo de organizaciones de NNA participantes en la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014

Organizaciones de NNA	58 %
Municipios Escolares	42 %

Elaboración propia

Las organizaciones de NNA participantes en el proceso electoral fueron las siguientes:

Tabla 2

Organizaciones de NNA participantes en la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014

Distrito	Organización	Característica	Total
La Victoria	"Ato Colibrí"	Organización de Adolescentes Trabajadores del Mercado de Frutas.	
Comas	"Yunta Pacha"	Movimiento de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores Organizados del Perú	
San Juan de Miraflores	"MANTHOC" "MNNATSOP"	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	07
San Luis	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	
Rímac	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	
Villa El Salvador	"Amigos por Siempre"	Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores	
Surquillo	"Yapanchik"	NNA	01
Santa Rosa	CONADENNA	NNA	
San Isidro	CONADENNA	NNA	02
San Juan de Lurigancho	CONADENNA "Líderes con	NNA	02

	Propósito"		
Cercado de Lima	"Reskt Ciudadano"	NNA	01
Carabayllo	"Jóvenes de hoy para el futuro"	NNA	01
Lurigancho – Chosica	"Red Lunna"	NNA	01
Villa María del Triunfo	"Escuela de Formación Ciudadana"	Asociación cultural	02
	"Los Peruanitos"		
Miraflores	"Red Nacional Scout"	NNA	01
Puente Piedra	Municipio Escolar	NNA	
Cercado	Municipio Escolar	NNA	
Comas	Municipio Escolar	NNA	
Independencia	Municipio Escolar	NNA	11
Magdalena del Mar	Municipio Escolar	NNA	
Lurigancho Chosica	Municipio Escolar	NNA	
San Martín de Porres	Municipio Escolar	NNA	
San Borja	Municipio Escolar	NNA	
Ate	Municipio Escolar	NNA	
Breña	Municipio Escolar	NNA	
Pueblo Libre	Municipio Escolar	NNA	

Elaboración propia.

- **Edades y género de NNA participantes del proceso**

En esta primera elección participaron los siguientes grupos de edades y género:

Tabla 3

Edades y género de los integrantes de la primera Asamblea General CCONNA-LM 2012-2014

Niños y niñas entre 8 y 12 años	42%
Adolescentes entre 13 y 15 años	58%
GÉNERO	
Masculino	47%
Femenino	53%
Elaboración propia	

- **El equipo coordinador del CCONNA-LM 2012-2014**

Estuvo conformado por 12 niños, niñas y adolescentes elegidos por la Asamblea General; quienes representaban a las 04 zonas de Lima Metropolitana: *Lima Sur; Lima Norte; Lima Este y Lima Centro*. Asimismo, de los 12 representantes se eligieron a Un(a) coordinador(a), Un(a) sub-coordinador(a), un (a) secretario(a) de actas y secretario(a) de comunicaciones. (Reglamento Interno CCONNA-LM, Art. 3, Inciso 2).

La coordinadora de este primer CCONNA-LM fue la adolescente delegada de la organización de Niños, Niñas Trabajadores "Amigos por Siempre" de Villa El Salvador; el sub-coordinador, un adolescente del Municipio Escolar de Puente Piedra; dos adolescentes para la secretaría de acta y de comunicación (Memoria CCONNA-LM, 2012, MML).

- **Funciones del CCONNA-LM**

Las funciones especificadas en el reglamento son: *promover, exigir y vigilar* el cumplimiento de sus derechos; tener una participación activa en el desarrollo de su Consejo Consultivo.

Por otro lado, las funciones complementarias son: representar al CCONNA-LM en los espacios públicos; responder a las consultas que

requiera el Alcalde o concejales; establecer herramientas y canales de comunicación para fortalecer el proceso e informar de sus acciones, entre otras. También, se establece que los delegados representantes, soliciten y acceden a información oportuna, las cuales deben ser alcanzados por la Comisión Multisectorial de Implementación de Acciones del PNAIA y la Dirección Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes del MIMP y de otras instancias de competencia de la niñez y adolescencia, para emitir opinión sobre políticas y medidas que benefician a los niños, niñas y adolescentes.

Este aspecto estaría en el marco de la propuesta del IIN (2010), refiere tres momentos:

- 1) *Información*: entendido como derecho en sí mismo y como condición para la participación. Para que ésta sea garantizada en sentido auténtico la fuente de información debe ser accesible, comprensible y de buena calidad de modo tal de permitir su apropiación. Los contenidos deben abordar el tema en cuestión y también los encuadres, marcos institucionales, objetivos, alcances y limitaciones de las propuestas
- 2) *Construcción y reconocimiento de la opinión propia*: Tanto las opiniones individuales como las colectivas se construyen a través de la reflexión, la discusión, el intercambio, la síntesis y la re-problematización. “Sin opinión propia la comunicación se vacía y no puede hablarse de participación”
- 3) *Expresión y escucha*: La libertad de expresión requiere de instrumentos y de manejo del lenguaje.

Las funciones del equipo coordinador, son: convocar a asambleas; representar a los NNA; fortalecer canales de comunicación e informar de sus acciones y realizar acciones de vigilancia e incidencia en decisiones políticas públicas (Reglamento CCONNA-LM, Art. 10).

3.7. Limitaciones y debilidades en la institucionalización de la participación de los NNA

La formalización de la participación de los NNA en su implementación se identificó una serie de limitaciones, las cuales no solo tienen relación con el enfoque *desarrollista* que predomina en la aplicación de leyes y normas; sino también en el desarrollo e implementación del mecanismo. Estas son las limitaciones y debilidades:

3.7.1. La organización y edad como condición para participar. Los NNA que tienen el interés de participar en el CCONNA-LM y quieran ejercer su derecho a opinar deberán de integrar una organización, así se establece en el reglamento, “elegidos democráticamente y que representan a diferentes grupos, espacios y formas de organización” (Reglamento CCONNA-LM, Art. 2). Así que, los NNA no organizados no pueden participar de este espacio, por lo tanto, no serían escuchados y no tienen la posibilidad de hablar en este espacio público, es decir, doblemente discriminados por no pertenecer a alguna organización, y por no tener suficiente edad para hablar.

Por otro lado, en la implementación del mecanismo no se realizó un estudio previo para conocer la realidad y situación de las organizaciones de NNA y del porqué de esta consideración en el reglamento:

No contamos que en Lima no había organizaciones constituidas, entonces las elecciones se llenaron de municipios escolares, que no necesariamente era una base orgánica consolidada con experiencia de participación [...] pero esto a su vez se presentó como un vacío. Por ejemplo, en el distrito de Miraflores, solo encontramos a una organización de NNA, no encontramos representatividad [...] dijimos que en la siguiente gestión se debe revisar y realizar los reajustes al Reglamento (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014, MML).

Esta forma de ejercer el derecho a ser escuchado en el espacio público, a partir de un representante, está bajo modelos del paradigma liberal, o bajo la forma de participación representativa. Es decir, se elige a los representantes para que lleven y canalicen las opiniones, situación parecida a los procesos representativos de los adultos; los cuales están bajo modos y formas pre-

establecidas desde la organicidad, desde la mirada adulta; no se construye o imagina otras formas de cómo ejercer el derecho a la participación desde los NNA.

El derecho a la participación desde los derechos humanos, tiene perspectivas de buscar ser ejercido en libertad, valorando la opinión de la persona y es amplio; puede ser de manera individual u organizada, pero nunca debe ser una limitante para que cualquier NNA participe. Este aspecto reglamentado en el CCONNA-LM limita el libre ejercicio de los NNA.

Ahora, con respecto a la condición de la edad; en esta primera elección, el 42 % de representantes elegidos tenían entre los 8 y 12 años de edad. Y el 58 % comprenden entre los 13 y 15 años de edad.

Según los datos, hay una nula participación de los niños y niñas menores de 8 años; porque la Ordenanza y su Reglamento está diseñada bajo el enfoque desarrollista; por una parte, se limita el ejercicio del derecho de los niños y niñas menores de 8 años, porque se cree que no tienen capacidad de opinar. Y desde esta perspectiva, la participación está comprendida como el ejercicio de la palabra.

El ejercicio de la participación bajo reglas burocráticas y adultocéntricas

De acuerdo a las funciones que se le asigna al Consejo Consultivo de NNA estas son: *informar, vigilar, promover*; y los representantes tienen la posibilidad de canalizar sus opiniones a través de:

Las consultas al CCONNA-LM serán tramitadas administrativamente a través de la Secretaría de la Alcaldía.

El Equipo Coordinador será el responsable de elaborar y remitir el informe del CCONNA-LM de acuerdo al inciso b del artículo 11 del presente reglamento, para el trámite respectivo a cargo de la Gerencia de Desarrollo Social.

Para la absolución de consultas sobre los temas planteados al CCONNA-LM, la Gerencia de Desarrollo Social promoverá la entrega de información oportuna y adecuada que sea necesaria para garantizar que todos los miembros que participen de la consulta, tengan conocimiento del tema a tratar (Reglamento CCONNA-LM, Art. 16, MML).

La participación de los NNA está capturada bajo la formalidad del adulto, la burocracia de la municipalidad. Por ejemplo, los NNA deben emitir sus opiniones, según una ruta pensada desde y para la interrelación con la autoridad; por lo que no se aplican formas creativas para participar.

Esta forma de concebir la participación da a comprender que el mecanismo se inserta en un espacio burocrático, en una estructura de la administración gubernamental, con barreras burocráticas que se expresan en la imposición de requisitos, obligaciones y otras exigencias o limitaciones a la actuación de los ciudadanos. Son formas tradicionales de gestión que privilegia el procedimiento y cumplimiento de la norma. No obstante, esta formalidad es sorteada por los consejeros NNA, es decir en la práctica no corresponde al real ejercicio del derecho.

Según el Reglamento del CCONNA-LM, se supone que teníamos que ser un ente que daba sus opiniones directamente a la Alcaldía; ahí empezamos a ver las diferencias. Después de dar nuestra opinión a la Subgerencia, eso llegaba a la Gerencia y de ahí a otro espacio, y luego a la Alcaldía. Todo ese proceso hacía que nuestras propuestas lleguen a la Alcaldía muy lentamente y si es que llegaban (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014, MML).

De otro lado, para que las organizaciones de NNA participen del espacio se establecen una serie de requisitos, los cuales se constituyen en burocráticos para ejercer la participación.

El reglamento es muy formal, debe ser con 5 ó 6 artículos y punto. Las elecciones también, debe tener su procedimiento más

sencillo. Por ese lado se tiene que evaluar, pensar más en la metodología con los NNA [...] El Reglamento no se está contextualizando [...] En esa adaptación creo que no se revisa con los delegados, no se logra tener una validación más amplia, con más tiempo. Un ejemplo, cuando los NNA se inscriben, te piden un montón de requisitos, con el pretexto de cumplir, etc., pero al final, en la práctica, algunas organizaciones no se presentan y luego regularizan; tanto se ha conversado y no se cumple. Entonces, no se está percibiendo cómo es la dinámica de los CCONNAs. (Colaborador de ONG, CCONNA-LM 2013-2016).

Ahora bien, las consultas a los NNA se realizaban sin previo aviso, esto también se constituye en la forma de funcionamiento de una institución tradicional:

Para las reuniones en la municipalidad nos avisaban a última hora; y sobre las consultas, tratábamos de consultarlos de manera rápida, aunque reconocemos que no era orgánico como se había planificado. Por otro lado, las organizaciones no se reunían frecuentemente, por lo que teníamos que esperar sus tiempos (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014).

El derecho de los NNA no puede quedar sometido al servicio de la organicidad y a las reglas burocráticas de la institucionalidad de la municipalidad. Entonces, la *institucionalidad del derecho a la participación* no garantiza el ejercicio efectivo de los derechos de los NNA a la opinión y participación. La MML es todavía un espacio adulto-céntrico, de estructura rígida y formal que no crea las condiciones para que los NNA se expresen y participen de manera libre y autónoma.

3.7.2. Debilidades en la implementación del primer CCONNA-LM

La implementación de la política también presenta debilidades en el proceso; tanto desde la disposición de la autoridad municipal por fortalecer el proceso, hasta los problemas de la propia institucionalidad municipal.

i. La implementación del mecanismo de participación infantil carece de perspectiva

La formalización de la participación de los NNA para escuchar sus opiniones y sean incluidas en la toma de decisiones, requiere de varios factores como; recursos logísticos, económicos y de personal municipal que garantice el funcionamiento del mecanismo y su sostenibilidad. En este sentido, en el proceso de implementación hay un letargo para su funcionamiento. "Tenía varias funciones en el proceso de acompañamiento del CCONNA-LM, las actividades, los eventos, etc., para ello se requería de una persona exclusiva para que trabaje ahí con el CCONNA-LM..." (Colaboradora municipal, 2013-2014, MML).

De otro lado, los delegados elegidos en este primer periodo del CCONNA-LM provenían de importantes experiencias de organización, participación e incidencia en el espacio público. Mostraban capacidades de participación protagónica y movilización para atender los temas de la agenda pública. Por lo tanto, era necesario destinar un personal municipal especializado en temas de políticas públicas e infancia; para responder al porqué y para qué se crea e implementa el mecanismo de participación; que se busca para los NNA. Si desde la MML no se tiene en claro esta perspectiva para con la niñez y adolescencia en el presente y futuro, no se lograría fortalecer y dar sostenibilidad al mecanismo de participación y menos aún, orientar el desarrollo de la participación de los NNA.

ii. Lenta asignación de recursos económicos para el funcionamiento del mecanismo

La asignación de recursos económicos es fundamental para el proceso de implementación de la política pública, es una condición básica. Este aspecto se

identifica como problema en la creación del primer CCONNA-LM, ya que se careció de una partida presupuestaria *formal* para la implementación del mecanismo. El otorgamiento del presupuesto quedó a discrecionalidad, es decir la “buena voluntad”, de la autoridad municipal, “había limitaciones con el presupuesto como para pasajes, luego se soluciona por el apoyo de la sociedad civil” (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014).

Si bien es cierto, el 2011 se inicia la aprobación e implementación del mecanismo; sin embargo, el 2013 recién se designa un bajo presupuesto para las actividades del CCONNA-LM.

El 2013 se asignaron recursos específicamente para movilizar a los NNA, porque se trasladaban de lugares extremos como: Villa El Salvador, Lurín, Puente Piedra, Ancón, etc. Los NNA no eran de situación económica acomodada, eran de barrio popular y todo eso constituía un costo para la familia. La municipalidad, para poder movilizarlos y hacer una Asamblea, tenía que gastar porque la convocatoria era en todo Lima Metropolitana [...] tocaba visitarlos para que los padres entiendan y apoyaran el desarrollo de actividades programadas (Colaboradora municipal, 2013-2014, MML).

Entonces, la implementación del mecanismo presenta debilidades técnicas de quienes aperturan y crean el CCONNA-LM, ya que el funcionario técnico desconoce su proceso de implementación. Los NNA como actores protagónicos del CCONNA-LM, necesitan atención para movilizarse y trasladarse, por lo que se requiere garantizar las condiciones que contribuyan a cumplir el derecho a ser escuchados. Por esta razón, no se presupuestó con anticipación los recursos tanto económicos, humanos y otros que implica la garantía de derechos.

Este tema también fue planteado como un problema de urgente atención, desde las organizaciones de NNA; cuando en un evento público refirieron la poca importancia que la Municipalidad otorgaba a este aspecto; no se contaba con un presupuesto que garantice el desarrollo de acciones del CCONNA-LM,

los cuales beneficiaba su derecho a la participación “no hay una asignación de presupuesto para CCONNA” (Memoria del I Encuentro Nacional del CCONNA-LM, 2013).

El mecanismo de participación infantil, es considerado una política de baja intensidad; las razones son principalmente por el enfoque subyacente que se tiene de la niñez y adolescencia; por las prioridades que demanda el contexto socio político para con la gestión municipal.

3.8. La opinión y participación del CCONNA-LM en la gestión municipal progresista

El primer CCONNA-LM emitió opiniones sobre temas de trascendencia municipal; como la política de reforma de transporte; ya que fue el *caballito de batalla* de la exalcaldesa. Así como de planificación de la gestión y de obras de infraestructura municipal.

i. La reforma del transporte público en Lima Metropolitana

La reforma del transporte fue una importante política pública impulsada por la gestión progresista. Esta política se realizó el 2012 y es uno de los principales problemas de la capital limeña.

Una buena parte de ciudadanos de Lima se moviliza o hace uso del transporte público; son niños, niñas y adolescentes los que en su mayoría utilizan los buses, especialmente para trasladarse desde sus lugares de vivienda a sus centros educativos.

Es en este contexto que los delegados del CCONNA-LM deciden opinar, en una audiencia pública, sobre esta reforma que también les afectaba:

En un evento público denominado *Los niños, niñas y adolescentes exigimos un Buen Trato en el transporte público* (2011), con la coordinadora del Vaso de Leche de Lima [...]

Los NNA somos víctimas de tocamientos indebidos, o de exhibicionistas que atenta contra nuestra integridad física y moral. Los vehículos no cumplen con los paraderos y la ruta establecida y nos dejan a la suerte, exponiéndonos a toda clase de peligros.

Los transportistas, cobradores y algunos adultos nos maltratan verbalmente. No nos respetan como escolares, no nos recogen cuando estamos con uniformes, nos cobran pasaje completo, mencionando la excusa de que no es horario escolar.

Los NNA con discapacidad no son considerados o tomados en cuenta. No se cuenta con espacios, ni accesos adecuados a los vehículos, por lo que tienen que movilizarse en taxis (Memoria de gestión CCONNA-LM 2013-2014, MML).

Estas opiniones emitieron los delegados del CCONNA-LM para ser consideradas en la reforma del transporte; colocando problemas de larga data como el tema de la violencia física y sexual sufrida al hacer uso del transporte público y la discriminación de los niños, niñas y adolescentes, en especial de aquellos que tienen habilidades diferentes. A todo esto, es importante resaltar que el CCONNA-LM también planteó sugerencias para revertir este problema:

Incorporar espacios en los vehículos para los niños, niñas y adolescentes con habilidades diferentes. Capacitar a los cobradores y choferes sobre el lenguaje de los sordomudos. Que se vigile a los medios de transporte el volumen de la radio. Que se coloquen stickers en los medios de transporte, que prohíba toda clase de tocamiento indebido a los NNA. Que se emita una Ordenanza que comprometa a los choferes y cobradores a auxiliar a los NNA que fueron tocados indebidamente. Que la Municipalidad controle el cumplimiento de la ruta de buses. Colocar asientos verdes para NNA escolares en los buses. Que el pasaje de s/0.50 para todo niño menor de 16 años y para los escolares por cualquier tramo. Más unidades para el Metropolitano con rutas de cono a cono directo (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

Las opiniones del CCONNA-LM fueron presentadas, en acto público, a la Presidenta de la Coordinadora Nacional de Transportistas.

La opinión de los niños, niñas y adolescentes en esta política pública, es significativo e importante porque otorga la posibilidad de que el operador público redefina sus acciones en beneficio de los NNA; porque la opinión del CCONNA-LM ayudaría a canalizar las opiniones de otros niños, niñas y adolescentes; además ellos motivarían a la consulta desde un plano horizontal, y no vertical, como tradicionalmente están acostumbrados los políticos del país. Los niños, niñas y adolescentes disponen de conocimiento, mejor que nadie, sobre lo que sucede y pasa en el cotidiano del espacio público.

Finalmente, se desconoce si estas opiniones fueron acogidas, dialogas y consideradas en la mesa de trabajo entre el gremio de transportistas y autoridad o funcionarios municipales; se explica esto, a razón de no encontrar fuentes oficiales en tanto memorias anuales u otro tipo de informes sobre las acciones del CCONNA-LM y que fueran tomadas de manera seria y formal.

ii. Opinión del CCONNA-LM y el diseño de parques zonales, actividades de recreación y educación

Las obras de infraestructura son infaltables en toda gestión municipal; en esta situación, se consultó a la delegada del CCONNA-LM sobre la construcción de parques zonales:

Recuerdo la propuesta de los parques zonales; mencionamos que tenían que ser atrayentes para los niños más pequeños [...] también tiene que ser un espacio para adolescentes, un espacio para fomentar la lectura (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014).

También se realizaron consultas directas a 150 niños, niñas y adolescentes de diversas instituciones educativas y organizaciones sobre el desarrollo de actividades recreativas realizadas por la Gerencia de Educación y Deporte. Las I.E consultadas fueron: I.E. Mateo Pumacahua de Chorrillos; I.E.

034 de Ate; Juana Infantes Vera del Cercado de Lima; a Ato-Colibrí, organización de adolescentes trabajadores de San Luis; y al MANTHOC.

En el informe se menciona que los niños, niñas y adolescentes han ejercido su derecho a la participación en materia de políticas de infancia; y se motivó a los líderes de cada colegio para participar en el CCONNA-LM y recoger sus problemas y sus propuestas en relación a su derecho a la educación (Memoria CCONNA-LM 2013-2014).

Al respecto de estas opiniones o consultas realizadas directamente a los NNA sobre la política pública; se puede decir, que son consideraciones clásicas y de tipo de representación del NNA en proceso de desarrollo; las cuales, comúnmente abordan actividades deportivas y educativas. Asimismo, se desconoce si estas opiniones fueron canalizadas, de acuerdo a lo estipulado en su Reglamento, a la Secretaría de la Alcaldía de Lima Metropolitana o si fueron tomadas en cuenta por los funcionarios o la autoridad municipal.

iii. Consultas sobre políticas de planificación pública municipal

El Plan Regional de Desarrollo Concertado es un documento diseñado que orienta las acciones de la MML a largo plazo; y es formulado por diversos actores. La consulta sobre esta política de planificación, se realizó a los adolescentes representantes del CCONNA-LM de Lima Centro; el objetivo fue conocer sobre los “principales problemas que afectan su desarrollo y las propuestas de solución que ellos ofrecen como alternativas para combatir dicha problemática”. Cabe agregar, que también se consultó sobre temas para ser abordado el presupuesto participativo de los distritos de: Cercado de Lima y de Villa el Salvador (Memoria CCONNA-LM, 2013- 2014, MML).

Es importante aclarar que esta información se encuentra en la memoria anual 2013-2014 del CCONNA-LM. Sin embargo, no se encuentra información complementaria sobre los temas abordados o si las opiniones fueron canalizadas a las instancias competentes de la MML.

En la memoria del CCONNA-LM (2013-2014), se menciona sobre la participación de los representantes del CCONNA-LM en la ley de *alimentación saludable* y en la propuesta de *Objetivos del Milenio al 2030*. No obstante, se desconoce información detallada sobre tales opiniones.

iv. **Opinión sobre la implementación del mecanismo CCONNA-LM**

Las opiniones del CCONNA-LM también fue sobre la propia política de participación infantil; se identifican fortalezas y dificultades:

En cuanto a las fortalezas, se identifica que el CCONNA-LM ha generado un espacio de intercambio, *de organización donde los NNA pueden ejercer su protagonismo, ejercer su derecho de manera libre, espacio que les permite conocer a la autoridad municipal*. Asimismo, una de las principales limitaciones que atraviesa la primera gestión del CCONNA-LM es referente al presupuesto o recursos económicos para el desarrollo de sus acciones. Mencionan que *no hay una asignación presupuestal para CCONNA*; y sobre la carencia de espacios físicos para sus reuniones; así como la falta de coordinación entre los funcionarios públicos y el CCONNA-LM; la *insuficiente visibilidad de las CCONNAs*. También refieren que *algunas autoridades utilizan CCONNAs como un medio de propaganda*; y que el Estado no asume al CCONNA como un derecho sino como un favor; los NNA creen que las autoridades consideran que *los niños, niñas y adolescentes están manipulados*; finalmente menciona que hay poco conocimiento de los derechos de los NNA por parte de los funcionarios (Informe, I Encuentro Nacional CCONNA, 2013).

Estas opiniones dan muestra de la representación que los adultos tienen de los NNA consejeros del CCONNA-LM; los NNA no son valorados, al momento de crear una política en su favor, ni de sus capacidades y opiniones, ni de los derechos que gozan. Al final del evento, los delegados de los CCONNAs, emiten un pronunciamiento sobre los temas dialogados en el evento:

El CCONNA-LM es un espacio legítimo de participación de niños, niñas y adolescentes, donde se ejercemos nuestros derechos y desarrollamos nuestra ciudadanía [...] planteamos diversas propuestas sobre políticas

públicas en materia de infancia, niñez y adolescencia a nuestras autoridades, para que puedan ser considerados en su plan de gobierno.

Reiteramos la pronta revisión y modificación del derecho a la participación de los NNA en el Código del NNA.

Solicitamos a nuestras autoridades determinen un presupuesto específico para la ejecución del plan de trabajo de nuestros CCONNAs (Pronunciamiento, I Encuentro Nacional CCONNA, 2013).

En este *pronunciamiento* se resaltan aspectos importantes en cuanto al mecanismo, así como a propuestas sobre políticas públicas en materia de infancia, niñez y adolescencia y que puedan ser consideradas en la ejecución del plan de gobierno provincial o local. No obstante, resaltan las diversas dificultades que atraviesan y el poco respeto por sus opiniones y demanda el fortalecimiento del espacio consultivo desde las autoridades tanto a nivel local como nacional, dotando de recursos y de las condiciones para que los NNA ejerzan su derecho a la opinión.

Otra información encontrada también refiere a una Audiencia Pública (2012), organizada con la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo, se diólogo sobre “participación ciudadana, violencia y castigo físico, recreación y espacios públicos, seguridad ciudadana y transporte; siendo estas temáticas una preocupación permanente y actual de los niños, niñas y adolescentes de nuestra ciudad.”

V. Opinión sobre la revisión del Código del Niño

El 2012, el Congreso de la República, emitió un Dictamen sobre el proyecto de Ley 1079/2011/CR, referido a la revisión del Código de los Niños y Adolescentes. El CCONNA-LM se expresó en relación a este documento en un evento público, *somos niñ@s y adolescentes: opinamos y aportamos al cambio*, que fue realizado en coordinación con la ONG Save the Children y Acción por los Niños, el 14 de noviembre del 2012; participaron 120 niños, niñas y adolescentes de diversas organizaciones de los CCONNAs distritales.

Los temas dialogados en el evento fueron sobre las formas de cómo estaban siendo considerados los niños, niñas y adolescentes en los principales espacios de interrelación; manifestaron sus principales observaciones con respecto al lenguaje utilizado en la redacción del proyecto de ley. Es decir, se utilizaba un lenguaje que no incluía a las niñas.

El código regresa a modelos antiguos que nos observan como objetos de protección y dependencia estrictamente paternal, tal como lo plantea el Dictamen *Proyecto de Ley 1079/2011/CR*, en sus Art. 11, 12, 13 y 16 [...] no toma en cuenta nuestras opiniones ni exigencias, siendo nosotros sus protagonistas, ignorando por completo el Art. 12 de la CDN y este a su vez contradice al actual Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

Por otro lado, subrayan sobre el término utilizado en el dictamen, especificando las propuestas de *castigo moderado*. El CCONNA-LM resalta que el Comité de derechos de los NNA llama a la protección de la infancia y adolescencia.

El CCONNA-LM expresó sobre la exclusión de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes en los principales espacios de decisión de política pública. Por ejemplo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, no tenía en cuenta la participación de los NNA en la revisión de los avances del Resultado 18, del PNAIA. En el proceso de revisión sólo eran consideradas las ONGs e instituciones públicas para participar en este espacio (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

Finalmente, hicieron referencia al tema de la educación sexual, expusieron las diversas situaciones con relación a los altos índices del embarazo adolescente; observaron que el proyecto de ley del Código planteaba que solo la familia era el responsable de la educación sexual, negando la posibilidad de que la escuela o las instituciones de salud abordará este tema educativo.

Posterior a estas expresiones del CCONNA-LM, se suspendió la revisión y debate del proyecto de ley del Código en el pleno del Congreso. A esto cabe mencionar que desde el 2007 a la fecha no se ha revisado esta Ley, por lo que esta está desfasada, desactualizada en cuanto a los avances alcanzados en materia de derechos a la participación de los NNA.

vi. El CCONNA-LM frente a la vulneración de los derechos de los NNA

El CCONNA-LM también se expresó sobre problemas de violencia y otros temas consultados por la sociedad civil:

- *Violencia hacia las NNA.* En la memoria del CCONNA-LM 2013-2014 se hace mención de la consulta de Martha Santos Pais con respecto a "la prevención y respuesta a la violencia contra los niños y niñas en la primera infancia". La consulta ha sido organizada por REDLAMYC y Plan Internacional en el marco del Movimiento Mundial por la Infancia de Latinoamérica y el Caribe. No se encontró mayor información en los documentos del CCONNA-LM sobre los temas abordados, los acuerdos y conclusiones finales sobre este proceso.
- El Banco Mundial y organizaciones de la sociedad civil realizaron un evento *Consulta a Niñas, Niños y Adolescentes Protagonistas creyentes de lo imposible creadores de un mundo nuevo* (2014), con la participación de delegados del CCONNA LM, con organizaciones de NNA de Ucayali, Loreto, Tumbes, Piura, Huancavelica, Junín, Ayacucho, Ica, Apurímac, San Martín y Lima. Se dialogó sobre problemáticas y propuestas para la superación de la pobreza. Los NNA expresaron sobre las situaciones de violencia y explotación sexual del cual son víctimas; sobre la desnutrición y la poca accesibilidad a la educación.

3.9. Acciones de incidencia social y política desde el CCONNA-LM

Las acciones realizadas por el CCONNA-LM buscaban modificar la imagen que estaba en la representación social sobre el NNA; planteando que son sujetos de derecho,

digno de ser tratado con amor y respeto, con capacidades para aportar en el cambio de su sociedad. Asimismo, sus acciones de incidencia política, tenían por objetivo dialogar con las autoridades legislativas para plantear sus perspectivas con respecto al proyecto de ley del Código de los Niños y Adolescentes (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

i. Incidencia política

El CCONNA-LM dialogó con el presidente del Congreso de la República, Víctor Isla (2012), para explicar y proponer sobre la importancia del respeto al “derecho a la participación de los NNA en las políticas públicas, así como los derechos de los niños niñas y adolescentes que trabajan, por el derecho a una información sobre salud sexual y reproductiva” (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

El CCONNA-LM en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, incidió ante las autoridades para fortalecer el mecanismo de participación de los NNA; a través de la firma de compromisos con alcaldes de la Municipalidad de Miraflores y la Municipalidad Metropolitana de Lima (Memoria CCONNA-LM, 2013).

El CCONNA-LM también participó en espacios públicos como la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima (CODISEC), en la que expuso las propuestas de seguridad ciudadana recopilados por las organizaciones, grupos de NNA; con la finalidad de hacer visible que los NNA tienen opinión sobre políticas que les afecta:

Se ha participado en tres reuniones en el marco de la campaña "Vota Por la Niñez", con el objetivo de aportar al Acuerdo por la Gobernabilidad [...] En la primera reunión, se logró incorporar en el documento el pedido sobre el fortalecimiento del CCONNA LM y la constitución de CCONNAs distritales, a fin de garantizar su derecho a la participación [...] La tercera reunión tuvo como objetivo dialogar con los representantes de los equipos técnicos de los candidatos a la Alcaldía de Lima de 06 agrupaciones políticas; Acción Popular, Diálogo Vecinal, APRA, Somos Lima, Vamos Perú, Democracia Directa, y representantes de diversos colectivos y organizaciones sociales (Memoria CCONNA-LM 2013-2014).

ii. Incidencia social del CCONNA-LM

Las acciones de incidencia social tenían el objetivo de que los NNA sean reconocidos como personas con derechos, con capacidades para opinar en todo lo que les afecta, una nueva generación comprometida con el progreso de la ciudad y la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se identificaron acciones públicas como:

Festival en la Plaza de Armas de Lima, realizado el 15 de febrero del 2013, con la participación de alrededor de 200 niños, niñas y adolescentes de las diversas organizaciones que integran el CCONNA-LM, para sensibilizar y generar cambios en las prácticas sociales y culturales para la crianza y educación de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país; mejorar y fortalecer las relaciones entre padres e hijos (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

De la misma manera, se identificó acciones públicas para enfrentar la violencia hacia las NNA, *Infancia sin violencia, un abrazo por la infancia, por el derecho a ser niña*, este último, en el marco de la celebración del Primer Día Internacional de la Niña. Las actividades se realizaron en coordinación con la sociedad civil; participaron personajes públicos y políticos. Los eventos se realizaron en la plaza de armas de Lima (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

De igual forma, los delegados del CCONNA-LM generaron espacios para dialogar sobre el tema de *Lima Shipiba: Construyendo Esperanza*:

Discutir sobre el impacto urbano que tiene Lima en los niños de Cantagallo, y sobre el entorno urbano de una comunidad que sobrevive conservando su cultura Shipibo-conibo junto a influyentes líderes de opinión de la MML y la sociedad civil de Lima [...]

Dirigida principalmente a la sociedad de Lima Metropolitana sobre el rol de los NNA frente a su ciudad y su valoración como personas y sujetos de derecho [...]

Realizado con el apoyo de representantes de la fundación LEGO, empresa que donó estas herramientas de ludo-construcción y que dieron forma a la imaginación y visión de los más pequeños [...]

Participación invitados internacionales como la fundación Bernard Van Leer, representantes de la fundación LEGO y la visita de integrantes del Young Global Leader (YGL) junto a su directora Lisa Witter (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014).

Las diversas acciones realizadas por el Consejo Consultivo de NNA, ya sea como parte de su plan de trabajo o desde el impulso de la sociedad civil, tenía la intención de que los NNA planteen sus demandas en el espacio público, como ejercicio de su ciudadanía social.

Frente a estas diversas acciones de incidencia social y política, los delegados del CCONNA-LM, exigían que el *CCONNA tenga voz y voto en el concejo municipal de la MML*; ya que consideraban, que casi todas sus opiniones no eran tomadas seriamente; no sabían qué pasaba sus propuestas o qué hicieron con ellas, consideraban que las *autoridades, funcionarios y colaboradores municipales no valoran o toman en serio su participación*. Los delegados de los NNA no solo hacían un ejercicio práctico de su participación; ellos piden ser escuchados realmente (Memoria I Encuentro de CCONNAs, 2013).

3.10. Miradas al ejercicio de la participación de los NNA en un gobierno progresista

Las diversas acciones y situaciones generadas por los NNA a través de su Consejo Consultivo, permiten comprender y alcanzar miradas sobre este ejercicio y puesta en práctica de la participación infantil institucionalizada en un gobierno de tendencia progresista. Por lo tanto, este proceso genera diversas miradas sobre el ejercicio de la participación de los NNA desde los actores de la política pública; es decir los propios NNA y los responsables en su implementación.

3.10.1. Los NNA y su autorepresentación en su Consejo Consultivo

Los NNA del CCONNA-LM no se auto-representan como sujetos de protección, por el contrario, buscan ser valorados y reconocidos, en los diferentes espacios públicos, por ello, se abren camino, pasan por diferentes desafíos para ser reconocidos como interlocutores válidos:

Empezó por la campaña de la Mesa Concertación [...] los NNA asumimos un rol más protagónico, nos pusimos la camiseta, entramos a la cancha e iniciamos con todo. En todo ese proceso recibimos el acompañamiento, y se logró, nos costó, a pesar que algunos no creían en nosotros (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

El ejercicio de participar conduce a los NNA a desarrollar una consciencia de sí mismos, de sus derechos y de su pertenencia a un grupo o comunidad. La participación de los NNA es tener la capacidad de asumir decisiones en libertad (Cussianovich, 2008). Los delegados del CCONNA-LM *buscan y tratan* por todos los medios de tomar parte en aquello que les afecta, están en constante acción de expresar lo que piensan sobre el desarrollo de las diversas acciones u obras políticas realizadas por la MML.

Siempre decíamos que era nuestro derecho. Desde siempre, en general, había un pensamiento de que el NNA solo debe jugar, y ese pensamiento caló (predomina) bastante en el tema político. Por ejemplo. Nos decían: "a que vienen, dónde están sus padres, ¿qué van hacer?... Decíamos: venimos aquí a proponer políticas públicas. Nos miraban diferente. Era totalmente nuevo, y lo sentía como un reto, estar en ese espacio. Y me decía, mira, sí se puede y tenemos la capacidad. Ahora recuerdo, de cómo me sentía al principio y como me sentí después del proceso. Te empoderas de una manera, y dices: sí pude llegar hasta aquí, lo demás va a venir. Ese empoderamiento que te deja ese proceso de participación es increíble (Delegada CCONNA-LM, 2013-2014).

Según Cussianovich (2010), este tipo de participación hace referencia a un *protagonismo* organizado, ya que el CCONNA-LM es una organización estructurada formal. En este proceso los NNA desarrollan una consciencia colectiva de lo político; realizan acciones de autogestión de su Consejo Consultivo de manera autónoma. Al

respecto se comprende que los “los niños están confrontados siempre con su realidad y hacen de ella su propia ‘rima’ aun cuando no siempre quieran articularla de manera que los adultos puedan entenderla” (Liebel, 2000).

En el proceso de implementación del mecanismo de participación los NNA comprenden del porqué y para qué participar; se busca principalmente cambiar la percepción o representación, subvalorada que tiene la sociedad, de los NNA, a los valorados o considerados como personas que tienen opinión sobre lo que para en el espacio público. Así lo plantean en su *plan de acción* del CCONNA-LM:

Promover y defender los derechos de los NNA de Lima Metropolitana, generando una cultura de valoración a las infancias y adolescencias [...] estar preparados para emitir opiniones y responder las consultas sobre políticas públicas en materia de infancia. Tener reconocimiento municipal y social. Promover el derecho a la participación de los Niños, Niñas y Adolescentes, impulsando la creación del Consejos Consultivos distritales (Memoria CCONNA-LM 2013-2014).

Si bien es cierto, la implementación de este Consejo Consultivo, es una nueva experiencia para la MML. Sin embargo, los propios NNA representantes del CCONNA.LM, asumen la capacidad de proponer y actuar con *perfil propio*, estableciendo opiniones distintas al sentido común, determinando el rumbo solo del CCONNA-LM (Cussianovich, 2008).

- **La participación protagónica desde los NNA integrantes del CCONNA-LM**

Hay diversidad de comprensión sobre el protagonismo de los NNA. Se asume la propuesta del protagonismo popular, aquella que resalta la soberanía y creatividad para ser *agentes* activos en la lucha por mejoras en sus condiciones de vida (IFEJANT, 2008). En este sentido, los delegados del CCONNA-LM en esta gestión progresista, se autorepresentan como sujetos sociales o actores, que asumen un papel activo en las decisiones que les afecta; este es el eje central de su protagonismo infantil, “el

Protagonismo Infantil se manifiesta cuando el niño o la niña se comprende como sujeto social y se siente capaz de participar y transformar la realidad” (Liebel, 1996).

De salir elegido, vas a formar parte de un equipo de asesores, que representa a todos los NNA de tu zona, es un concepto muy atractivo de participación y de involucramiento de los NNA [...] me parecía que la imagen de un asesor, es estar posicionado en un espacio de trato directo con la autoridad, eso me parecía ideal. Mayormente, los espacios en la que habían participado mis compañeros líderes en el colegio, era una exposición en ppt, un foro, todo relegado a palabras, muy bonitas. Pero, que no trascendía. [...] Eso me parecía recontra importante y muy curioso porque era la primera vez que los NNA estaban en un espacio municipalidad, al menos con ese grado de formalidad y eso me llamó bastante la atención, por eso considere que el CCONNA era el espacio correcto en el cual yo quería estar, y siempre lo priorice ante otras acciones, porque sentía que era lo más cercano a poder de verdad un cambio dentro de aquella persona que va decidir las cosas (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La experiencia de participación de este Consejo Cultivo de NNA, aperturaba la oportunidad de romper con lo que históricamente se ha representado a los NNA; y, se sigue representando en la actualidad. La idea de NNA incapaces, vulnerables, dependiente, carentes de racionalidad. Los NNA han sido mirados desde su reduccionismo biológico (Bacares, 2020, p. 6). En este sentido, el paradigma del protagonismo infantil, plantea otro modo de entender a los NNA y considerarlos seres capaces, con posibilidad de pensamiento y criterio de acción autónoma (IFEJANT, 2008).

El CCONNA-LM debe compartir cierto grado de autonomía e independencia con sus opiniones y con el contenido que pueda dar [...] no es un espacio para decirle a las autoridades lo que ellos quieren escuchar, sino para decirles aquellas cosas que les apoyen o les sirva como insumo en sus decisiones (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

Desde la postura de los NNA el CCONNA-LM es un espacio autónomo, de participación y el resultado de los derechos que ellos han conquistado para hacer escuchar su voz. Por lo tanto, la participación, no se constituye en un instrumento; sino busca el cambio y la transformación, pasar de una infancia, no valorada a una infancia capaz que también aporte en el gobierno de su ciudad. (Martínez & Liebel, 2009).

Cabe señalar, que los integrantes del CCONNA-LM comprenden las funciones que asumen, “plantear propuestas de políticas públicas en temas de niñez y adolescencia [...] exigir a la alcaldía las respuestas de las propuestas presentadas” (Memoria CCONNA-LM, 2013-2014). Se consideran participantes activos como formuladores de políticas que benefician a los NNA; es decir se asumen como constructores de la política municipal de Lima Metropolitana.

Ahora bien, otro elemento central en este proceso, es el reconocer que los NNA interlocución con los adultos; ellos consideran que se establecen igualdad de condiciones.

- **Interlocución entre el CCONNA-LM y la autoridad municipal**

Los integrantes del CCONNA-LM consideran haber establecido una relación horizontal con su principal autoridad en la gestión progresista; por lo que se podría entender que hay una intención de modificar las relaciones de poder en el espacio público.

Decía llamen a tal Gerente y tiene que cumplirse esto, hacer esto. Ella era la que proponía, nos hacía sentir que éramos importantes en esa gestión. Eso era lo distinto y emocionante de todo esto. Sabíamos que esa persona que encabeza esto, sí sentía nuestra lucha, porque sabía cuán importante era conquistar un derecho, sabía lo que costaba esa lucha (Delegado del CCONNA-LM. MML. 2013-2016).

El 04 de enero se realizó la primera reunión del equipo coordinador del CCONNA LM con la Sra. Alcaldesa, en la cual se presentó el Plan de Trabajo para el periodo 2012 – 2014. Para los integrantes del equipo

coordinador fue muy importante por cuanto era la primera vez que se reunían con la autoridad. Por su parte, la Sra. Alcaldesa dio su opinión y aportes para la ejecución del mismo, como aprovechar el espacio de las mancomunidades para promocionar la constitución de CCONNAS Distritales (Balance de Gestión, Gerencia de Desarrollo social, Subgerencia de Bienestar social y DEMUNA, MML, 2012- 2014).

Entonces, la creación e implementación del mecanismo CCONNA-LM, se observa la intención de aperturar y modificar las relaciones entre los adultos y los NNA; entre la autoridad municipal y los NNA a partir de su Consejo Consultivo. Esto en primera instancia, es un gesto simbólico importante para el proceso; porque permite comprender que los NNA son considerados personas con capacidad de plantear sus opiniones en todo lo que les afecta. Y, por otro lado, se les incluiría como parte de la democracia participativa. Sin embargo, se quedó solo en buenas intenciones, ya que la opinión de los NNA no caló más allá del propio Consejo Consultivo de los NNA.

3.10.2. La gestión municipal progresista entre el reconocimiento y protección de los NNA

La gestión progresista inició el gobierno de la ciudad buscando mejorar la situación de los derechos fundamentales de las personas; en especial de los NNA, incluirlos en el desarrollo de las políticas municipales y brindarle mejor calidad de vida. Así lo expresó la exalcaldesa en el primer aniversario del CCONNA-LM:

La fe en una Lima que queremos, cada vez más linda, hermosa, que progrese, que sea ordenada, segura, amiga de los NNA, eso es lo que queremos. Una democracia en la que todos podemos participar, ustedes primero [NNA] y un compromiso para que todos nos pongamos las pilas y nos pongamos a trabajar unidos, como tenemos que estar, que nada nos divida (CCONNA-LM, 2013-2014).

Si bien es cierto, en este gobierno se reconoció el derecho de los NNA para opinar y participar como integrantes de la MML, por eso se institucionalizó el

mecanismo de participación. No obstante, las “grandes” acciones de la MML fue la garantía de derechos que clásicamente se reconoció como: derechos a la educación, recreación, protección, identidad, entre otros; esto se reporta en la memoria institucional del año 2013:

1) Atención integral a (354 901) NN de 6 meses a 5 años matriculados en el servicio de cuidado diurno en los Centros Infantiles Municipales. 2) Atenciones Integrales a (378,607) NNA a través de sus 04 Complejos Asistenciales Infantiles Municipales. 3) (12,600) Atenciones a NNA para mejorar su rendimiento escolar a través de los Centros de Referencia Educativa de la DEMUNA (CREDEMUNAS). 4) sensibilización sobre los derechos de los NNA dirigido a docentes y padres de familia. 5) (3,427) NNA recibieron orientación legal, social y psicológica frente a la vulneración de sus derechos. 6) Atención integral a (10,139) adolescentes de 14 a 17 años que viven en la calle y/o en situación de riesgo. 7) Consejerías educativas a madres de familia de niños menores de 3 años y gestantes. 8) Actividades de prevención, atención y protección en casos de violencia familiar y/o sexual que afectan a mujeres y niñas. 9) Capacitación a (8, 346) través de los CETPROS o “Chicas y Chicos Chamba”. 10) Programa Escuelas Deportivas. Atención a 23,740 niños, niñas y adolescentes de sectores vulnerables incrementaron su interés en diferentes disciplinas deportivas gracias a las intervenciones conseguidas por el Programa Escuelas Deportivas, liderado por la Gerencia de Educación y Deportes. 11) Eventos para NNA de Municipios Escolares (pp.46-51).

Cabe señalar que las memorias institucionales reportan sobre el N° de atenciones, y no en relación a calidad del servicio; hay un informe cuantitativo más que cualitativo al mejoramiento de la situación de los NNA con respecto a la garantía de sus derechos. Y se expresa con la intención, de abordar integralmente las necesidades y problemas de los NNA de la primera infancia; con todo ello, se considera que hay una visión de NNA en preparación al futuro.

El abordaje de las áreas educativas y recreativas, dan a comprender que el NNA es visibilizado desde el enfoque del desarrollismo, los NNA están en desarrollo, son

personas en proceso; por esa razón, el CCONNA-LM, es visibilizado de la ejecución de derechos de ejercicio de la participación.

La posibilidad de impulsar y reconocer a los NNA como ciudadanos, porque se iniciaron acciones de incluirlos en los procesos de diseño de la política tal y como lo demanda los acuerdos internacionales, solo se quedó en buenas intenciones. Ya que se dio mayor atención y visibilización al desarrollo de derechos garantizados a los NNA históricamente; educación, salud, recreación, etc., relegando la creación del mecanismo a solo las buenas intenciones, así lo refiere uno de los participantes del proceso:

Pero igual creo que el cumplimiento del rol [CCONNA-LM] en sí mismo, se quedó en eso, en buena voluntad, nunca hubo la intención de hacer que esto fuera más orgánico dentro de la municipalidad, que cumpliera un verdadero rol y funciones. Digo esto, porque no hubo el interés; más que un interés de crear un CCONNA, fue un gesto político con las organizaciones y sociedad civil, pero una vez adentro, su implementación, y todo el aparato burocrático que puede significar implementarlo, no supone un aplauso para ninguna autoridad, al menos de parte de la gente común, incluso de las propias organizaciones de NNA de ese momento (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La implementación del CCONNA-LM, solo se realizó de manera formal, por cumplir con la política, más no se tuvo la perspectiva de monitorear o evaluar el proceso de desarrollo de esta política. Así, por ejemplo, solo se especificaron indicadores cuantitativos, “nº de asistencias técnicas o nº de NNA que participan en actividades”, (Memoria MML 2013-2014). Más con respecto a las opiniones o sobre qué temas se debe conocer la opinión de los NNA, no se tuvo la atención, ni la intención de fortalecer e incluir a los NNA a procesos de la democracia participativa.

Por otro lado, el Reglamento de la Ordenanza que crea el CCONNA-LM es permisivo. Si bien es cierto, se establecen los roles de los funcionarios y colaboradores municipales que ejecutan acciones desde el Consejo Consultivo de NNA. Pero no se establece, con claridad, sobre la valoración de la opinión del NNA desde la autoridad municipal. Asimismo, la norma no establece ningún tipo de responsabilidad, si la autoridad no consulta a los NNA, la autoridad no está obligada a consultarlos, por la

administración de la política pública en beneficio de los NNA; ya que, si incumpliera con la consulta, no hay ninguna responsabilidad por no asumir este compromiso.

3.10.3. La participación de los NNA forma parte de una educación ciudadana

Para la MML la participación de los NNA en el CCONNA-LM es un asunto educativo. El Estado cumple su rol de educador de los ciudadanos para garantizar la formación ciudadana competente. Asimismo, refiere a la construcción de una ciudadanía autónoma, consciente; la que debe permitir ciertas condiciones para el ejercicio de esta ciudadanía y alcanzar el proyecto de ciudad (Novella, 2012). En esa perspectiva, se realizaron una serie de acciones en las que se vincula participación de los NNA con educación ciudadana:

3,878 estudiantes participaron activamente en los eventos organizados por los municipios escolares de instituciones educativas, el municipio escolar de Lima Cercado y por otras instituciones educativas, contando con el apoyo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Con ello, los estudiantes lograron desarrollar experiencias de participación democrática y gestión, y fortalecieron sus municipios escolares interviniendo en la difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes [...] entre las principales actividades que permitieron consolidar este resultado se tiene: Participación de niños, niñas y adolescentes en la consulta sobre proyectos a priorizar en el proceso del presupuesto participativo; Desarrollo de un festival organizado por el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA) por su aniversario realizado en la Plaza de Armas de Lima; Desarrollo de talleres de sensibilización sobre derechos ciudadanos de estudiantes realizados con profesores tutores de los municipios escolares de las IIEE (Memoria Institucional de la MML, 2013, p.52).

Este enfoque de promover la participación desde la mirada más pedagógica o educativa, forma parte de comprender la participación de los NNA y tal y como lo refiere Liebel (2013), la participación llega a ser un instrumento, herramienta, que cumple un rol dentro de una situación, está lejos de vincular a alcanzar un objetivo

concreto; mejorar la situación de los NNA, cumplir con el ejercicio de todos sus derechos y finalmente, alcanzar su bienestar.

3.10.4. El CCONNA-LM un mecanismo de participación política de baja intensidad

La política de participación ciudadana implementada a través del CCONNA-LM no ha tenido un balance a nivel cualitativo ni cuantitativo. Es decir, está política no es monitoreada, menos aún evaluada; además carece de reflexiones que aporten en la construcción de fundamentos para una mejor aplicación. Y es que este tipo de propuestas son políticas de baja intensidad o políticas subterráneas, que no buscan mejorar la situación de los NNA, sino tan sólo son políticas de cumplimiento, de informar que se constituyó espacios de participación, más no explica cuáles fueron las opiniones de los NNA sobre tales temas y qué respuesta hay a esas opiniones; o como este mecanismo contribuye en el fortalecimiento de la participación de las nuevas generaciones y de la democracia actual (Bácares, 2014).

La institucionalización del derecho a la participación abre las puertas para que los NNA sean parte de la intervención pública, sean consultados y considerados en estos asuntos. Sin embargo, este derecho es negado a los NNA. Al parecer el adulto disfruta del derecho a la participación desde el ideal democrático, esto implica una intervención constante, comprometida, una perspectiva de una ciudadanía activa, la misma que va más allá del ámbito electoral y que tiene que ver con “incidencia en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas; la transformación del orden social y político; y finalmente; la exigibilidad de los derechos humanos” (Rosillo y Luévano, 2014). No obstante, en América Latina se asumió el discurso de la participación ciudadana, pero que su ejercicio no fue real, era más una simulación de apertura estatal a la ciudadanía, donde no se reflejaba en el mejoramiento del desempeño gubernamental, sino que se buscaba era la legitimación de decisiones previamente adoptadas por la burocracia estatal (Olvera, 2006).

Es importante asumir que la participación de los NNA no tiene en perspectiva el ejercicio de un derecho en el ahora, en el presente, sino es una propuesta para que los

NNA sean, mañana, futuros ciudadanos; es decir, futuro sujeto de participación democrática.

CAPÍTULO IV:
LA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA BAJO
UN GOBIERNO CONSERVADOR DE LIMA METROPOLITANA
(2015-2016)

El año 2014 Luis Castañeda Lossio del partido político de Solidaridad Nacional⁸ ganó las elecciones de Lima Metropolitana y comprende una nueva gestión municipal del año 2015 al 2018. Este gobierno es considerado de tendencia derecha o conservador:

Es una corriente de pensamiento político con peso propio que afirma que la dirección de lo social no debe ser controlada por la voluntad humana consciente, sino que debe estar en manos de fuerzas impersonales como Dios, la tradición o el mercado [...] el conservadurismo describir el comportamiento político de rechazo al cambio y defensa de lo existente (Castro, 2023, p. 152).

Esta nueva gestión es opuesta a la anterior, no solo a nivel ideológico, sino también con la intención de dejar paralizadas las obras emprendidas por la exalcaldesa Villarán. Sin embargo, en el marco legal de transferencia de funciones se continúa con la implementación del mecanismo de participación creado para los NNA, el CCONNA-LM, ya que es un mecanismo de participación institucionalizada bajo la Ordenanza Municipal N°1499-2011.

Ahora bien, es importante recordar que la institucionalización es “aquella norma que está contenida en el marco legal y normativo del gobierno local, con la finalidad de que la ciudadanía participe en los procesos decisorios de este ámbito del gobierno” (Ziccardi, 2004). No obstante, la institucionalización de la participación de los NNA tiene poco asidero, ya que en la formalidad no significó obligación para que la autoridad municipal consultará a los NNA sobre sus programas o políticas aplicadas en su favor.

⁸ El Partido Solidaridad Nacional fue considerado un partido político peruano de derecha, fundado y presidido por Luis Castañeda Lossio (+) el año 1998. En el 2020 fue refundado con el nuevo nombre de Renovación Popular. Su ideología es de conservadurismo liberal.

La nueva gestión de la MML inicia acciones en favor de los NNA bajo la mirada de sujetos de protección; por ello, aplica medidas políticas tradicionales de apoyo social o asistenciales; así lo refiere los documentos institucionales sobre esta nueva gestión.

4.1. Gestión conservadora y su atención a la niñez

En el Plan Operativo Institucional (POI) de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2015), se establece una nueva visión para la ciudad:

Lima: Ciudad milenaria y sostenible, que se reencuentra con sus diversas culturas y con su naturaleza, reconocida como centro turístico y de servicios especializados en la cuenca del Pacífico sur occidental; hogar ordenado, seguro y democrático de una ciudadanía inclusiva, productiva y emprendedora (Plan Operativo Institucional, 2015, p.7).

Se enfatiza una nueva perspectiva para la ciudad, y el desarrollo de actividades turísticas, culturales y económicas; y aborda el tema de la inclusión ciudadana al final de su perspectiva programática.

Los principios planteados en el POI refieren al desarrollo al servicio del ser humano, la sostenibilidad, interculturalidad e inclusión, la democracia y bien común. Se formulan, los siguientes ejes estratégicos: intercultural, inclusiva, saludable y educadora. (Plan Operativo Institucional, 2015, p.7.)

El abordaje de lo social está considerado en su eje estratégico 1, “Lima es una ciudad intercultural, inclusiva, saludable y educadora, donde sus habitantes hombre y mujeres desarrollan sus capacidades y potencialidades y habitan en condiciones de convivencia democrática”. Además, se establece su política de “garantizar el derecho a una vida saludable, al desarrollo de sus capacidades y que no las pierdan por causas que pueden ser evitadas”. Colocando como objetivo estratégico la “protección y desarrollo de las capacidades humanas y el respeto de los derechos fundamentales de las personas en situación de pobreza y especial vulnerabilidad”, y su objetivo específico “mejorar el conocimiento y del ejercicio de derechos, para acceder a los servicios, a la igualdad de oportunidades y de género”, finalmente esto se materializa en el desarrollo de las

actividades de la Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (POI, 2015, p. 17). Y la Gerencia de Desarrollo Social continúa como la Unidad de Apoyo Social y responsable de tales acciones en beneficio de los NNA. No obstante, cabe resaltar que el enfoque es de *protección social a las poblaciones desfavorecidas*.

En este Plan Operativo Institucional (2015), también se establece el presupuesto económico de esta gestión:

Para la Unidad de Gestión 1, Administrativa, se destina el 50 % de recursos: Se incorporó un monto de S/ 9 679 866 para gastos operativos de EMAPE, S/ 3 697 615 para la recuperación del Museo Metropolitano, S/ 4 384 601 para contrato complementario de seguros patrimoniales y personales, plan de comunicación social por S/ 2 000 000 y otros gastos por S/ 27 262 082 [...]

Unidad de Gestión 2-Servicios Municipales, el presupuesto destinado es el 20 %; se aumentó la facturación del servicio de limpieza pública en S/ 7 719 972 [...]

La Unidad de Gestión de Apoyo Social, el presupuesto destinado es el 4 % [...] se priorizaron las actividades de asistencia social, focalizadas en la atención de sectores en riesgo: adultos mayores y menores en abandono; cuidando que los recursos se empleen directamente en la población afectada (Plan Operativo Institucional, 2015).

Como se observa, en el tema de *apoyo social* se destina un mínimo de recursos del 4 %. Asimismo, de acuerdo al POI, se hace énfasis para su abordaje en acciones de reinserción de los NNA en situación de riesgo, la protección de sus derechos. También se plantea acciones para los adultos y familias en situación de desprotección social, enfoque tradicional y proteccionista de la MML.

Las unidades vinculadas al cuidado de la infraestructura de la ciudad, tuvo un incremento importante del presupuesto en comparación con gestiones anteriores:

Unidad de Gestión de Inversión: El presupuesto destinado es el 26 %, Se incrementó el *capital* de inversión en un 262%, la cual equivale a S/ 277 664 699 más que el PIA 2015, debido a la incorporación de nuevos proyectos de

infraestructura pública para la modernización de la Red Vial Urbana y la Gestión de Transporte, con la finalidad de mejorar la movilidad urbana en especial de los habitantes de la periferia de Lima Metropolitana (Memoria Institucional 2015, p.65).

La anterior gestión al tema social destinó casi el 50 % del presupuesto total al desarrollo de capacidades de las poblaciones vulnerables. Es así que, la gestión de Castañeda estaba definitivamente enfocada en el desarrollo de la infraestructura de la ciudad o construcción de obras públicas, y mostrando un poco interés en continuar las acciones de la anterior gestión municipal, “la gestión de "Solidaridad Nacional" estuvo enfocado en el desarrollo de obras de infraestructura” (Colaboradora DEMUNA, MML, 2015).

Se deja claro, que Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNA) es responsable de la implementación del CCONNA-LM. Entonces, la situación de la niñez y adolescencia es abordada bajo la mirada de atención a los NNA en riesgo social o en situación de abandono. Asimismo, según los propios actores del proceso de implementación del CCONNA-LM, no había garantías de seguir *funcionando*, porque se desconocía la finalidad del mecanismo, hubo intento de desconocer las acciones de la anterior gestión; y menos aún, no había voluntad política para la implementación del mecanismo de participación de los NNA:

Recuerdo que la primera reunión fue de emergencia porque el Subgerente estaba cerrando el poco presupuesto del área de la DEMUNA que estaba asignado al CCONNA-LM, porque no hay presupuesto grande. Y en ese momento tuvimos que explicar al Subgerente, sobre la caja chica del CCONNA-LM y de las acciones que podríamos emprender y fue mucho más fácil hablar con él, decía: “recién estamos entrando y posiblemente se recorte el presupuesto de personal” (Delegado CCONNA-LM 2015-2016, MML).

Para el año 2016, en el POI de la MML los ejes y objetivos estratégicos se modificaron, “primer objetivo 1: ejecutar programas de movilidad y desarrollo urbano, así como inversiones en infraestructura vial [...] el objetivo 3, ejecutar programas

sociales, salud, cultura, deporte y recreación con énfasis en el adulto mayor y la niñez” (Plan Operativo Institucional, 2016, p. 10-11).

Entonces, el mecanismo de participación fue considerado como parte de las actividades de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente, colocando como indicadores cuantitativos el *número* de atenciones. Se deja en claro que, el derecho a la opinión de los NNA sobre las obras de la MML no es visibilizado como tal. Por lo tanto, su implementación seguiría bajo la responsabilidad de la Gerencia de Desarrollo Social y la Unidad de Apoyo 3, con sus actividades: *servicios de atención en casos de defensa de los derechos de los NNA y promoción de derechos de los NNA, además de programa de promoción y vigilancia de los derechos de los NNA trabajadores en calle* (Plan Operativo Institucional, 2016, p. 14-33).

Las 3 actividades puntuales dirigidas a los NNA están incluidas oficialmente en los documentos institucionales de la gestión conservadora, no se visibiliza el derecho de los NNA a opinar sobre las acciones públicas gestionadas en su beneficio. Los NNA siguen relegados en esta gestión, por lo cual, esta política de participación ciudadana para los NNA es de baja intensidad.

El año 2016, el presupuesto municipal, estuvo organizado de la siguiente manera:

Unidad de Gestión Administrativa: se destina el 48 % de recursos. Servicios Municipales, se destina un presupuesto del 23 % de recursos económicos. La Unidad de Apoyo Social se destina un presupuesto del 4 % y la Unidad de Gestión de Inversión, el presupuesto destinado es el 25 % (Memoria Institucional 2016, p. 63).

La gestión de Castañeda Lossio también desarrolla acciones y programas en favor del cumplimiento de derechos clásicos para los NNA como: educación, salud, recreación, identidad, son derechos que desarrollan los Estados en favor de los NNA, más no hay un interés ni voluntad política para el derecho a la participación de los NNA en el espacio público municipal.

4.2. Implementación del CCONNA-LM entre el 2015-2016

La implementación del CCONNA-LM en esta nueva gestión municipal inicia con la elección del nuevo consejo de NNA.

iii. Elección de la segunda asamblea del CCONNA-LM

En noviembre del 2014, se realizó la elección y juramentación de los nuevos consejeros niños, niñas y adolescentes, integrantes del CCONNA-LM, quienes realizaron sus acciones en la gestión municipal 2015-2016.

En el evento participaron 23 organizaciones de NNA de 17 distritos de Lima Metropolitana:

Tabla 4

Organizaciones de NNA participantes en la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016

Distrito	Organización	Característica	Total
La Victoria	“Ato Colibrí”	Organización de Adolescentes Trabajadores del Mercado de Frutas.	
San Juan de Lurigancho	"PROMINATs"	Programa de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores	
San Juan de Miraflores	“MANTHOC” “MNNATSOP”	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	08
San Luis	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	
Rímac	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	
Villa El Salvador	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos	
Rimac	MANTHOC	Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de	

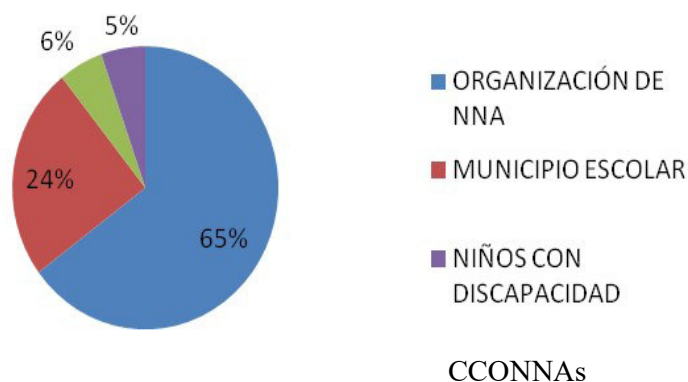
		Obreros Cristianos	
		Niños, Niñas y Adolescentes	
		Trabajadores	
Villa el Salvador	“Amigos por siempre”		
Pachacamac	“Ruwasunchis”	NNA	01
San Juan de Lurigancho	“Líderes con Propósito”	NNA	01
Jesús María	CONADENNA	NNA	
San Isidro	CONADENNA	NNA	03
Lurín	CONADENNA	NNA	
Carabayllo	“Jóvenes de hoy para el futuro”	NNA	01
Villa María del Triunfo	"Escuela de Formación Ciudadana"	Asociación cultural	01
Puente Piedra	Municipio Escolar	NNA	
Cercado	Municipio Escolar	NNA	
San Juan de Miraflores	Municipio Escolar	NNA	
Santa Anita	Municipio Escolar	NNA	08
Ate Vitarte	CCONNA	NNA	
Ancón	CCONNA	NNA	
Comas	Niños, niñas y adolescentes con habilidades diferentes	NNA	
Santa Anita	Niños, niñas y adolescentes con habilidades diferentes	NNA	

Elaboración propia.

La nueva Asamblea del CCONNA-LM, periodo 2015-2016, estuvo conformada por 37 niños, niñas y adolescentes organizados. De los cuales, el 65% de NNA representaba a diversas organizaciones, el 24% a Municipios Escolares, el 6% a NNA con habilidades diferentes (discapacidad) y 5% al CCONNA de Ancón.

Figura 1

Organizaciones de NNA participantes en la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016



Elaboración propia

Del total de niños, niñas y adolescentes elegidos, el 38% tenía entre 8 y 12 años de edad; y el 62% eran adolescentes de entre 13 y 15 años. La mayoría de representantes eran mujeres 58% (23), frente al 42% (14) de varones.

Tabla 5

Edades y género de los integrantes de la segunda Asamblea General CCONNA-LM 2015-2016

Niños y niñas entre 8 y 12 años	38 %
Adolescentes entre 13 y 15 años	62 %
SEXO	
Masculino	42 %
Femenino	58 %

Elaboración propia

Al igual que en la anterior elección, se observa mayor presencia de adolescentes y ninguna presencia de los niños y niñas menores de 8 años. Se deja claro, que solo participaron NNA organizados; limitando su derecho a la participación a los que no están organizados. Además, se observa poca presencia de las diversas infancias, al igual que en el anterior proceso, no se tuvo la presencia de: niñez migrante, institucionalizada, trabajadoras del hogar, entre otros.

El equipo coordinador, a diferencia de la anterior gestión, no se encuentra en los documentos institucionales, quienes fueron elegidos. Sin embargo, se observa que se tuvo mayor presencia de un delegado del Municipio Escolar de Puente Piedra, como coordinador del CCONNA-LM y otros delegados/as de organizaciones de NNA.

En esta segunda elección de los delegados del CCONNA.LM, se cambia a la colaboradora de DEMUNA y se prescindió del acompañamiento profesional del acompañante de Ciencia Política, considerado en la anterior gestión, porque se redujo el presupuesto hasta solo un 4% para todas las acciones de la DEMUNA.

iv. **Plan de acción del CCONNA-LM entre el 2015 - 2016**

El Plan de acción del CCONNA-LM para la gestión 2015-2016 fue formulado en el marco de tareas de transferencia de la anterior gestión: *Función transferida N° 60 D*, actividad N.º 1312, en el marco del desarrollo social e igualdad de oportunidades y población en Lima Metropolitana:

Promover y compartir las experiencias de los miembros CCONNA-LM mediante los antecedentes, estructura, logros para impulsar la creación de nuevos CCONNAs distritales y acompañamientos durante su proceso de creación, brindándoles soporte (MML, 2015).

Asimismo, este plan fue diseñado solo por la colaboradora municipal responsable del proceso desde la MML; en comparación con el plan de acción de los primeros delegados del CCONNA-LM, gestión 2013-2014, fue formulado con una amplia participación del NNA integrantes de su consejo consultivo y la sociedad civil; muy por el contrario, esta nueva gestión desde la MML no tuvo la voluntad de consultar a los NNA integrantes del CCONNA-LM 2015-2016, menos aún, no hubo interés de incluir a la sociedad civil para colaborar y acompañar el proceso de la implementación del mecanismo de participación de los NNA. Por lo tanto, el objetivo de las funciones de la DEMUNA para con el CCONNA-LM del año 2015-2016 fue:

Promover el desarrollo de las capacidades de los delegados metropolitanos para el cumplimiento de sus funciones. Facilitar el desarrollo de actividades del

CCONNA LM. Establecer alianzas efectivas con las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar el funcionamiento del CCONNA LM. Buscar la participación de los acompañantes del equipo coordinador para reforzar ideas en los delegados metropolitanos. Capacitar a los Delegados Metropolitanos para el cumplimiento de sus funciones. Acompañar a los NNA para el ejercicio de las funciones del CCONNA LM. Promover la constitución y/o fortalecimiento de CCONNAS Distritales (Plan Operativo Anual 2015-2016, CCONNA-LM).

A diferencia de la anterior gestión, se muestra poca apertura para la toma de decisiones, los consensos, los acuerdos y la gestión de esta experiencia desde las organizaciones de la sociedad civil y los NNA. Además, en el plan se muestra una serie de actividades que son más que un *activismo*, dejando de lado el rol fundamental para el cual fue constituido el CCONNA-LM:

Reuniones con equipo coordinador y acompañantes representantes de ONGs.
 Reunión para fortalecer al equipo coordinador. Actividad de integración (Paseo).
 Talleres de Capacitación: funciones del CCONNA LM; participación protagónica; ciudadanía; derechos; políticas públicas; incidencia; habilidades sociales.

Reuniones del Equipo Coordinador del CCONNA-LM y asambleas generales.

Participación en: CODISEC-CL, MCLCP, CCONNA nacional.

Consultas Públicas; acompañamiento a comisiones de trabajo. Asistencia técnica a CCONNAs Distritales.

Sensibilización a autoridades distritales y eventos zonales (POI, Ejecución Fiscal Anual 2015-2016).

Es importante resaltar que el plan del CCONNA-LM 2015-2016, incluye participación en los eventos públicos o mesas de trabajo. Sin embargo, esta participación del CCONNA-LM no tenía objetivos claros del porqué participar en esos espacios, no responden a objetivos del plan, solo se realizaba un acto de presencia en estos espacios públicos:

Por ejemplo, hay una adolescente que estaba asistiendo al CODISEC (Comisión municipal para abordar el tema de participación ciudadana). Le pregunté:

¿cuántas veces has ido al CODISEC? responde: 3 veces [...] Entonces, ¿Cuál es la idea del adulto? [...] que vaya es un espacio dónde tiene que aprender [...] Y le preguntó a la adolescente: ¿has ido, y alguna vez te has presentado de dónde eres o te han preguntado? Me dice: no. Entonces le respondí: ¿a qué has ido, y por qué vas? [...] me llamaron y dijeron que asista a esa reunión [...] Entonces, eso es un acto de presencia, nada más (Colaborador ONG).

De otro lado, los planes de implementación de ambos años del CCONNA-LM carecen de instrumentos de seguimiento y evaluación, con respecto a indicadores cuantitativos y cualitativos, así como el monitoreo de acciones y evaluación anual del logro de objetivos.

Si bien es cierto, la colaboradora municipal responsable de la gestión de este espacio presenta sus informes mensuales, no obstante, estos carecían de legitimidad de los propios actores. Es decir, los NNA integrantes del CCONNA-LM desconocían de los informes técnicos y no se identificó un balance de acciones elaborado desde los delegados del CCONNA-LM 2015-2016. A diferencia de la anterior gestión, si hubo varios documentos elaborados por los propios NNA integrantes del CCONNA-LM gestión 2013-2014.

En definitiva, en esta última gestión del CCONNA-LM, es decir del mecanismo de participación de los NNA se instaló una discrecionalidad desde la colaboradora municipal, funcionarios y autoridad de la MML.

4.3. Consultas e incidencia del CCONNA-LM entre el 2015 – 2016

En esta segunda elección de delegados/as del CCONNA-LM se identifica las siguientes consultas:

iii. Consultas sobre medio ambiente y violencia a los NNA

A inicio del año 2015 el CCONNA-LM fue consultado sobre recomendaciones de salvaguardia del Bank Information Center:

Centro de información bancaria y consultas infantiles, en asociación con organizaciones de la sociedad civil en el terreno, realizó seis consultas durante esta ronda en cada uno de los siguientes países: Perú, Senegal, Uganda, India, Indonesia y Albania. Varios niños que participaron en las consultas tendrán la oportunidad de viajar a DC a finales de este año para entregar sus opiniones y recomendaciones en persona al Banco Mundial (Campaña de Salvaguardia del Banco Mundial y los Derechos del Niño, 2015).

Asimismo, el libro de acta del CCONNA-LM de la gestión 2015-2016, del 13 de febrero del 2015, también informa sobre este proceso:

Esta actividad fue organizada por la ONG INFANT con el título: *"Los Niños y las Niñas construyendo el Futuro para todas y todos"* [...] participaron organizaciones de NNA de Lima, Iquitos y del CCONNA-LM y aportaron con sus recomendaciones a los Consejos de Salvaguarda del Banco Mundial, consultados en las intervenciones del Banco Mundial y los Estados.

El Centro de Información del Banco Mundial realizó su segunda ronda de consulta a los NNA para obtener sus opiniones y recomendaciones sobre el medio ambiente. El Banco Mundial, actualmente no consulta directamente con los NNA, le correspondía a la sociedad civil organizar consultas en torno a la revisión de las salvaguardas para garantizar que estas importantes voces fueran escuchadas e incluidas en el período de comentarios públicos (Campaña de Salvaguardia del Banco Mundial y los Derechos del Niño, 2015).

El Ministerio del Ambiente, de Educación y Sociedad Civil solicitaron opinión a un grupo de niños, niñas y adolescentes agrupados en diversas organizaciones, incluidas el Consejo Consultivo de Lima, en el marco de la semana del compromiso climático; con la finalidad de escuchar sus opiniones frente a las acciones a implementar en sus hogares, colegio y sociedad y alcanzar un desarrollo sostenible en el ámbito ambiental. Sin embargo, en el informe técnico de la DEMUNA, se desconoce cuáles fueron las opiniones de los NNA y que se hizo con sus expresiones, solo se menciona la participación de los NNA en este espacio (Informe DEMUNA N° 63-2015, MML).

La sociedad civil, también facilitó espacios para que el CCONNA-LM sea escuchado, sobre las acciones de las empresas y la vulneración de los derechos de los NNA:

La reunión tuvo como finalidad establecer un diálogo de intercambio de experiencias en donde los NNA de diferentes organizaciones, compartieron un espacio de reflexión y construcción de propuestas ante los principales derechos de los NNA, que vienen siendo vulnerados por algunas empresas [...] se elaboró una lista de las principales empresas en el Perú y los servicios que brindan y lo que afecta a los NNA [...] Los representantes de Save The Children, se comprometieron a que los resultados del encuentro serían insumos importantes para contribuir a la responsabilidad social empresarial bajo el marco del cumplimiento de los derechos de los NNA (Informe DEMUNA, MML, 2015).

Se desconoce los informes y opiniones de los NNA y los resultados de este proceso y las acciones emprendidas desde las organizaciones participantes.

El CCONNA-LM fue consultado con respecto a la violencia hacia las niñas, niños y adolescentes; específicamente, se realizó la consulta por la ONG World Vision Perú y el Ministerio de la Mujer; para conocer y dialogar sobre los principales problemas que afecta a los NNA y luego proponerlos en una política pública.

Dialogaron sobre los derechos de la Agenda Nacional de Infancia 2011-2016 y presentaron sus propuestas a los representantes del CCONNA-LM, estableciendo compromisos como es la elaboración de una propuesta de política pública para la Alcaldía Metropolitana (Informe DEMUNA, MML, 19 de setiembre, 2015).

Los delegados del CCONNA-LM, al igual que en la anterior gestión, desarrollaron la campaña “Sin pegar ni humillar, es hora de cambiar”. Se realizó un conversatorio entre los diversos CCONNAs distritales de Lima Metropolitana, con el objetivo de organizar la campaña para “sensibilizar a la población adulta sobre las consecuencias negativas del uso de la violencia como medio correctivo, así como para

promover prácticas positivas de crianza orientadas hacia el buen trato a NNA” (Informe N° 168 – 2016, MML).

Los informes desde la DEMUNA con respecto a estas consultas solo son de carácter informativo sobre fechas y participantes. Sobre temas abordados o acuerdos, no se encuentra información en estos documentos. Asimismo, no hay ninguna información con respecto al seguimiento de las opiniones del CCONNA-LM o si sus opiniones fueron recogidas en alguna política pública o social. Menos aún, no se sabe si las opiniones de los NNA fueron escuchadas por algún funcionario público o autoridad municipal o la autoridad responsable de tales consultas.

iv. Acciones de incidencia social

Las actividades de incidencia social realizadas por el CCONNA-LM (2015) fueron "Infancia sin castigo, infancia sin violencia" (Informe N° 21-2015), realizado con el objetivo de “sensibilizar a la sociedad, sobre cómo podrían cambiar las actitudes que ellos tenían al usar el castigo físico como forma de educar, queríamos que las familias se relacionan, un encuentro intergeneracional" (Delegada CCONNA-LM, 2015-2016).

Se realizó el acto simbólico en “Un abrazo por la Infancia” para lo cual se convocó a la población en general a expresarse a favor de una infancia libre de toda forma de violencia, acción que coincide con la Celebración del Día del Niño [...] esta actividad promueve la acción del abrazo como símbolo de rechazo a toda forma de violencia contra la infancia [...] se contó con la presencia de funcionarios públicos, autoridades estatales, representantes de organizaciones de niños, niñas y adolescentes y con personajes públicos; concentrando alrededor de 1000 personas (Informe técnico CCONNA-LM 2015-2016, MML).

En las actividades realizadas por el CCONNA.LM 2015-2016 no estuvo presente la principal autoridad de la ciudad o el exalcalde de la MML Luis Castañeda (+); en comparación con la anterior gestión, la presencia de Villarán fue notoria en

diversos eventos públicos. Aunque esta presencia fue sólo simbólica, ya que su discurso fue una buena intención para con los NNA.

Otro aspecto importante a mencionar es que las pocas consultas realizadas al CCONNA-LM no estuvieron vinculadas a los programas desarrollados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, más por el contrario; las consultas fueron realizadas por ONGs e instituciones públicas y privadas que tienen en su agenda o línea de acción temas organizacionales o institucionales.

4.4. Tensiones al interior del CCONNA-LM

Las tensiones entre la colaboradora, funcionarios municipales y los integrantes del CCONNA-LM 2015-2016 se identifican en el proceso de implementación del mecanismo de participación de los NNA.

i. Politización del espacio de participación de los NNA

En esta nueva gestión de la ciudad por la MML desde el primer momento de implementación del CCONNA-LM 2015-2016 se observa situaciones de tensión entre los nuevos funcionarios y los delegados del CCONNA-LM; esto tiene relación con el cambio de los materiales gráficos de esta nueva gestión con respecto a la anterior gestión. Así lo relatan los involucrados:

Se tenía un logo que había sido creado en la época de la alcaldesa Villarán y se dijo que se tenía que cambiar el sentido del logo [...] más que una sugerencia fue una imposición, porque nos impusieron el cambio del logo y de muchas otras cosas [...]

Se identifica el logo en el gobierno progresista y el gobierno conservador; en el primer logo, hay un intento por incluir a las diversas infancias en símbolo que identifica al CCONNA-LM, como se observa (de izquierda a derecha) la niñez trabajadora; la niñez migrante de la selva; la niñez migrante de la sierra y la niñez con habilidades diferentes (discapacitada). Muy por el contrario, en el logo de la gestión conservadora,

no está presente en el símbolo del CCONNA-LM la niñez trabajadora, además los colores han cambiado totalmente.

Figura 2

Modificación del logo CCONNA-LM

Logo CCONNA-LM gestión Progresista



Elaboración propia

Logo CCONNA-LM gestión Conservadora



Otra de las tensiones del CCONNA-LM tiene relación con el manejo de las redes sociales de la MML y el Facebook creado por la primera delegatura del CCONNA.LM:

Tuvimos problemas con el manejo de las redes sociales, porque todas las cosas que se hacía, tuvieran la pinta de azul y amarillo y el lema "construyendo" [slogan de Castañeda], fue algo difícil de superar en ese momento porque éramos nuevos y no sabíamos cómo manejarlo y nos tenían atados de manos y pies porque, no nos daban opción [...] la reacción de muchas organizaciones fue dar un paso al costado, no estuvieron de acuerdo con eso (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

El Facebook del CCONNA-LM es un elemento importante para ser controlado por la MML, este es un medio que utilizaban los NNA para expresar sus pareceres y opiniones; por lo que los colaboradores municipales lo controlaron y se posicionaron para la utilización en el beneficio de intereses de la Municipalidad. Actualmente,

utilizan esta red social para la MML informar lo que a ellos les parece y no es un espacio donde los NNA opinan libremente.

A estos hechos, los integrantes del CCONNA.LM, lo califican con politización del espacio. Es decir, esta nueva gestión de la municipalidad, muy contraria a la anterior, utiliza este tema con la intención de anular la anterior obra pública y paralizarla, “la organización que nació con el objetivo de ayudar al alcalde; pero se ha politizado de esa forma, y se considera un ente más de la gestión de un alcalde” (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016). Es decir, los delegados del CCONNA-LM expresan que la creación del espacio de participación de los NNA pertenece a una gestión, a la discrecionalidad de la autoridad política. Mas no es visto como un espacio que busca que los NNA sean incluidos en procesos democráticos, que ejerzan su derecho a la participación. Por lo tanto, esto implicó un retroceso en la validación del derecho a la participación de los NNA en esta gestión conservadora:

Y creo que, en ese momento no hubo un real protagonismo de los NNA o consulta de las autoridades a nosotros mismos [...] la reacción de muchas organizaciones fue dar un paso al costado, no estuvieron de acuerdo con eso (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016.)

Estas situaciones dan a comprender que la nueva autoridad desconoce las nuevas formas de interrelación que se establece con los niños, niñas y adolescentes, las cuales están fundamentadas en acuerdos internacionales; con todo este desconocimiento y poca voluntad política por escuchar a los NNA se invalida el derecho a su participación. Demostrando que el derecho a participación y opinión de los NNA, está bajo la discrecionalidad de la autoridad de turno; los NNA son poca valorados y respetados, porque hay actitudes adultocéntricas frente al derecho de los NNA y la negación o anulación a las diferentes infancias. Todos estos aspectos aportan a un retraimiento del derecho a la participación y opinión de los NNA.

ii. Negación del espacio de participación en un gobierno conservador

Si bien es cierto, la participación de los NNA se institucionaliza en un gobierno de tendencia progresista; sin embargo, en un gobierno de tendencia conservadora, se

presta para ser negada la participación de los NNA. Es así, que el mecanismo institucionalizado, no es considerado como un derecho, ya que desde la autoridad municipal se subestiman las capacidades de los NNA y se niega su derecho a opinar.

Lo primero que dijeron los funcionarios de la gestión de Castañeda es que el CCONNA-LM fue una ocurrencia de la Sra. Villarán (Colaboradora DEMUNA, MML, 2015).

Cuando entramos, el primer periodo fue difícil, por el cambio de gestión, los Gerentes que eran nuevos, no entendían que era un Consejo Consultivo [...]. Recuerdo que la primera reunión con el Gerente fue de emergencia (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

La institucionalización del derecho de los NNA bajo un gobierno conservador, no solo implica problemas para su implementación, sino también en el reconocimiento del espacio ganado por las organizaciones de NNA y esto tiene relación con el enfoque que prevalece sobre la participación ciudadana en gobiernos democráticos de tipo representativos:

No se da importancia al CCONNA-LM por el enfoque que tiene la nueva gestión municipal. Tampoco hubo una buena gestión desde el propio espacio hacia las autoridades, regidores, el alcalde. Se nota que no hay voluntad desde arriba, sino los técnicos de abajo subirían más fácil [...] sabe que a la autoridad no le interesa, por eso no se anima a gestionar, a pedir presupuesto, a tocar la puerta, a que los delegados vayan. No hay una voluntad desde arriba; trabajan su proceso desde el llano y no hay mucha visibilidad (Colaborador ONG).

El mecanismo gestado desde la MML pudo ser una posibilidad política de responder a los intereses de los NNA, sus necesidades y problemas, desde el enfoque de derechos. Sin embargo, no hubo el interés o la voluntad política por atender este derecho (Cano, 2008).

Un proceso típicamente negativo implica un contexto desfavorable en el que las iniciativas son inadecuadas y se ponen en práctica de modo inapropiado, generando efectos negativos. Los momentos de la gestión son esenciales, porque determinan la naturaleza de las iniciativas y los modos de ponerlas en práctica.

Por otro lado, la institucionalidad desarrolla formas tradicionales de gestión estatal. La MML se caracteriza por desarrollar un poder centralizado y vertical, que privilegia el procedimiento, el cumplimiento de normas, las cuales limitan el accionar ciudadano. Bajo este enfoque, el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes, queda sometida al servicio de la burocracia.

Sentí en el Estado que "no nos quejemos de lo no que tenemos, valoremos lo que tenemos" es como tratar de minimizar el hecho de que nosotros no podemos poder pedir el oro y el moro porque somos más niños o representantes que seamos; más bien que valoremos que al menos hay personas que quieren seguir manteniéndonos con vida [referido al funcionamiento del CCONNA] y que quieren seguir apoyándonos de manera voluntaria [...] esto es quitarle todo el valor que pueda tener una instancia de participación (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016)

El equipo coordinador del CCONNA-LM se presentó con el Subgerente de Bienestar Social, para dialogar sobre la celebración del aniversario del CCONNA-LM [...] Él solicitó que se le presente una memoria del CCONNA-LM para que le presente a Gerencia de Desarrollo Social y al alcalde de Lima (Libro de acta, CCONNA-LM, 2015).

Es así, que diversas acciones planteadas por los NNA tenían que estar bajo las condiciones que implica la burocracia estatal de las diferentes instancias de la MML. El ejercicio de los NNA es capturado por la burocracia funcional al interior de esta instancia. No planteando formas creativas para que los NNA ejerzan su participación de manera libre, emancipada. La formalización de la participación pierde su esencia si no se da en lo público y para lo público, el NNA debe ejercer sus derechos y demandar el ejercicio de sus derechos (Bácares, 2020).

Los NNA integrantes del CCONNA-LM no tuvieron la oportunidad de dialogar o incluso conocer a su autoridad municipal metropolitana de Lima:

No tuvimos oportunidad de reunirnos con el Alcalde, hasta ahora, personalmente los 4 años que llevo no lo conozco [...] solamente fuimos recibidos por la Gerente del palacio municipal (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

Esta situación, permitió que las organizaciones de la sociedad civil, que acompañaron el proceso de creación del CCONNA-LM, en tanto al financiamiento de acciones, así como a la transmisión de conocimiento sobre el proceso metodológico; sea paralizado y dejar de apoyar el proceso de implementación del espacio de participación de los NNA. Justamente por la postura conservadora, y desinterés sobre temas vinculados a la participación de la niñez y exigencia de derechos del alcalde.

La sociedad civil se compromete cuando sabe quién está en el momento [referido al Alcalde] [...] ahora se debe realizar más vigilancia que se cumpla la política pública (colaborador ONG, 2013-2016).

La participación de los NNA sufre un retroceso; el CCONNA-LM ya no opina sobre temas coyunturales que afectan a los NNA y menos aún; no se plantean acciones concretas para que la MML los asuma o realice en beneficio de los NNA.

4.5. Retroceso en el ejercicio de la participación protagónica de los NNA en la MML entre el 2015 y 2016

En la implementación del mecanismo de participación de los niños, niñas y adolescentes o Consejo Consultivo de la gestión 2015-2016 se identifica un retraimiento del derecho a la participación por las limitaciones y tensiones en la implementación del mecanismo.

i. La propuesta conservadora y el desinterés por la participación

Se recuerda que el proceso de crear e implementar el CCONNA-LM se dio por la voluntad política de la autoridad progresista; por reconocer y visibilizar a los

derechos de los NNA y porque el contexto coyuntural; eran elementos que contribuyeron a la institucionalización del espacio. Sin embargo, en el nuevo gobierno conservador, escuchar a los NNA sufre un retroceso, a causa de las representaciones que se tiene sobre los NNA, sus derechos y la perspectiva de hacer política.

Con Susana Villarán se impulsó el primer CCONNA LM, se hizo trabajo de incidencia, ya que como autoridad tenía el enfoque, apostaba por ese derecho, por ese compromiso que los NNA tengan un espacio para participar. En el caso de Castañeda no tiene ese enfoque, no hubo ese acercamiento, no le da prioridad del caso (Colaborador de ONG).

Los delegados del CCONNA-LM, refieren nula disposición del Alcalde, así sea solo como un gesto político, para conocer, escuchar, dialogar con los NNA. De igual manera, comprendieron la poca atención de los funcionarios de esta gestión a sus mínimas consultas; en tanto al desarrollo de la política social, y la poca perspectiva política sobre lo que se quiere para los NNA.

Otro de los aspectos que permitió el retroceso de la participación de los NNA en la MML, fue el desconocimiento de los diferentes acompañantes de las organizaciones de NNA, y de las autoridades municipales de las normas y fundamentos del ejercicio de la participación. Así como por el fortalecimiento de la democracia y por generar espacios para que las nuevas generaciones sean escuchadas.

Muchas veces somos nosotros los que hemos tenido que buscar a las personas que nos representan, hemos tenido que tocar puertas para presentarles nuestras propuestas y decirles literalmente que existimos y en su mayoría, las autoridades, no creen realmente que hay un verdadero protagonismo de los NNA. Entonces, no le dan la importancia necesaria que se merece, en ese sentido les da igual y muchos de ellos no saben que existe un CCONNA-LM hasta que se les presenta, incluso en la creación de algunos CCONNA-LM ha pasado lo mismo, han sido los mismos los NNA los que hemos ido a contarles que como NNA se pueden proponer cosas para el distrito y ha sido difícil también (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

Este desconocimiento está vinculado al interés de la corriente conservadora en tanto al avance y progreso por la conquista de derechos.

4.6. Fortalezas y debilidades al interior del CCONNA-LM

En el proceso de implementación del mecanismo de participación de los NNA se identificaron acciones que buscaban la promoción de la participación de los NNA en el espacio público, a esto se denomina acciones que fortalecen la participación de los NNA en el CCONNA-LM. No obstante, también se identifica una serie de debilidades que se observa en esta gestión conservadora, porque justamente venía de un proceso de gestión totalmente diferente a la anterior, en tanto a su ideología del partido y la gestión del mismo.

4.6.1. Acciones que fortalecen la participación de los NNA en la gestión del CCONNA-LM del 2015-2016

i. Promoción para la apertura de CCONNAs distritales

Una acción importante que se identifica son las acciones realizadas por el CCONNA-LM y la colaboradora municipal, este ha sido la apertura de espacios de participación de NNA en los distritos de Lima Metropolitana. Se deja claro, que estas acciones también eran los objetivos de las ONG que acompañan organizaciones de NNA en los distritos de Lima Metropolitana; ya que se estaban ejecutando una serie de proyectos vinculados a la promoción de la participación infantil financiados por la cooperación internacional.

Se ha establecido coordinaciones entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables con la Municipalidad Metropolitana de Lima, para brindar el seguimiento de asistencia técnica al personal responsable de las DEMUNAS de las siguientes municipalidades: Los Olivos, Puente Piedra, Barranco, Santa Rosa [...]

Se brindó asesoramiento técnico (modelo de Ordenanza y metodología), al personal responsable de la DEMUNA [...]

Para impulsar la promoción del CCONNA, seguimiento a la DEMUNA, asistencia técnica, entre otras acciones (Informe Plan Operativo Institucional, octubre 2016, DEMUNA, MML).

En este proceso se tuvo el importante aporte de algunas organizaciones de la sociedad civil, quienes asumieron acciones en el proceso de fortalecimiento del mecanismo de participación; desde el desarrollo metodológico para la elección del CCONNA-LM del 2015-2016; así como para el financiamiento de varias actividades del CCONNA-LM, como talleres, movilidades de los NNA participantes etc.

ii. Fortalecimiento de capacidades de los consejeros

El fortalecimiento de las capacidades de los NNA integrantes del CCONNA-LM fue asumido por la sociedad civil. Por ejemplo, hubo invitaciones a los NNA integrantes del CCONNA-LM a espacios de formación gratuita, para asumir un rol más activo en las acciones de su Consejo Consultivo y el fortalecimiento de su participación protagónica y de su ciudadanía.

Empezamos a conocer los espacios que había al interior de la municipalidad y los espacios de talleres. Así nos invitaron a participar a un evento, para un retiro [...] participamos para la consulta del Banco Mundial, empezamos a participar sobre las diversas opiniones de otros NNA [...] me gusto el ambiente, se desarrolló una experiencia bastante grande como organizar una campaña, evento y esa experiencia aportaba en los consejos consultivos y en mi rol como delegada y así empezamos a fortalecernos más (Delegada CCONNA-LM, 2015-2016, MML).

Estas son algunas de las fortalezas identificadas en este proceso de participación de los NNA en su Consejo Consultivo.

4.6.2. Acciones que debilitan la participación de los NNA en la gestión del CCONNA-LM del 2015-2016

i. Debilidades en el acompañamiento

Una debilidad en el proceso de implementación del mecanismo de participación de los NNA fue vinculada al acompañamiento al CCONNA-LM por parte de la colaboradora municipal. Como se recuerda, la DEMUNA es la responsable de esta tarea. Pero, tradicionalmente, sus acciones *principales* buscan atender a los NNA en situación de vulnerabilidad; entonces, escucharlos y dialogar sobre la construcción de la política ha sido compleja en su abordaje; porque el CCONNA-LM se acompaña NNA que conocen sus derechos, que tienen experiencia de organización, de plantear propuestas. Y, en este tipo de experiencias se identifican relaciones de poder que no han sido bien canalizadas. Por esta razón, las recomendaciones de la gestión anterior, es que el profesional que acompañe el mecanismo del CCONNA-LM, sea una persona, conocedor(a) de derechos, participación, para la eficiente implementación del mecanismo. Sin embargo, no se tuvo en consideración este elemento; es así que se pierde la noción de para qué y porqué del mecanismo institucionalizado.

Acompañar al CCONNA significa una función más del área de DEMUNA, que hace las funciones de Trabajadora Social, que ve casos de violencia en sus diversas modalidades. Entre ellos vieron que no había quien acompañe al CCONNA y me designaron para realizar el acompañamiento [...] Para mí estar en el CCONNA era algo nuevo, totalmente [...] tengo experiencia de trabajar con ancianos en situación de vulnerabilidad social; nunca acompañé a NNA, menos en este tipo de políticas referidas a la participación (Colaboradora Municipal de la MML 2015-2016).

En el proceso se identifica que no hay perspectiva municipal para con el fortalecimiento de la participación de los NNA, las propias carencias de la municipalidad, en tanto a presupuesto para atender este derecho, buscando a especialistas que trabajan con NNA y la política social. Solo se vinculó a trabajadores municipales que no cumplían el perfil, y con el conocimiento sobre infancia, derechos y participación en la formulación de la política pública; estos son elementos necesarios e importantes para fortalecer la política de participación ciudadana con NNA.

Trabajar con adolescentes requiere un acompañamiento permanente, a veces no lo hay, porque la persona que acompaña el CCONNA tiene otras funciones, tal vez la municipalidad no va a colocar a una persona en especial [...] el acompañamiento debe ser más técnico. La persona que acompañe tiene que saber sobre la parte técnica y la parte de la aptitud hacia el trabajo con los NNA (Colaborador de ONG).

Al implementar el mecanismo de participación se coloca poco interés en el responsable de su desarrollo, por lo que es fundamental el perfil técnico del funcionario público, del colaborador municipal para la eficiente implementación del mecanismo. Asimismo, el acompañamiento también requiere de pre disposición y voluntad para comprender y adaptarse a este tipo de trabajo; se requiere competencias para fomentar la participación de NNA. Este aspecto no tiene mayor importancia, porque el mecanismo, solo es una formalidad que se debe cumplir, y no tanto responde a una propuesta política de largo plazo para la niñez y adolescencia.

Muchas veces la colaboradora decía: “mi función no es estar aquí en el CCONNA, yo tengo otra función en tal espacio, y yo de alguna manera sirvo a ese espacio, trabajando, de forma voluntaria, pero sirvo a ese espacio y mi compromiso y responsabilidad están ahí” [...] el CCONNA es un anexo a [...] Definitivamente la prioridad de esa persona no está en el CCONNA-LM [...] la municipalidad debe revisar ese asunto, quizá trabajar con alguna ONG (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

De otro lado, en esta gestión se desconoce sobre los roles y funciones que debería desarrollar el/la profesional que implementa el mecanismo de participación del CCONNA-LM.

La acompañante del CCONNA-LM del año 2015 y 2016, a la fecha asume el cargo de ver casos sociales, entonces muchas veces no se abastecía con el tiempo, para poder estar en las reuniones, y ella nos decía que veamos nosotros y luego que le consultemos a ella, porque tenía otras cosas que hacer y el CCONNA-LM no era lo único que tenía en su función [...] entonces ahí tuvimos cierto tipo de problema, porque a

nosotros no nos parecía eso, porque se supone que deberíamos de tener un acompañante (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

El tema del acompañamiento es un elemento muy importante para dar sostenibilidad al conjunto de acciones que se impulsa con los NNA.

ii. Limitados recursos en la implementación del mecanismo

Al igual que en la gestión de Villarán, en el año 2015 se presentan problemas con relación al presupuesto. Como se describe, anteriormente, del total del presupuesto municipal, solo a la atención de las actividades de abordaje de la situación de la niñez y adolescencia estuvo destinado un 4 %, de ello, el 90 % estuvo referido a actividades educativas, de salud y recreativas (Planificación Operativa, DEMUNA, 2015). Es así, que, según los delegados del CCONNA-LM y los propios colaboradores municipales, solo existe presupuesto para actividades puntuales del colaborador municipal:

Recuerdo que la primera reunión fue de emergencia porque el Subgerente estaba tratando de cerrar el poco presupuesto del área de la DEMUNA que estaba asignado al CCONNA, porque no hubo, ni hay, presupuesto grande, y en ese momento tuvimos que explicar al Subgerente, sobre la caja chica del CCONNA-LM y de las acciones que podríamos emprender (Delegado CCONNA-LM 2015-2016).

El desarrollo de la política social forma parte de un problema profundo de la política en general. En esta oportunidad, el mecanismo se constituye en un *formalismo*, una *institucionalización* que nace por la imposición normativa internacional y la coyuntura electoral. No obstante, en el gobierno conservador, carece no sólo del enfoque que necesita la autoridad, sino de un reconocimiento de la existencia de los NNA como sujetos sociales.

El proceso de esta gestión está dentro de la formalidad, hay voluntad de la persona que acompaña. Si bien es cierto, tiene apertura, convoca a la sociedad civil y ésta apoya. Ahora, debe haber otras condiciones políticas, desde la Municipalidad misma, como por ejemplo el tema

presupuestal es otra condición básica. No hay mucho presupuesto para el CCONNA-LM, lo que hay es mínimo, se necesita para más actividades, capacitaciones, encuentros, eventos, para que los delegados conozcan más, es trabajar el espacio para que las personas se integren, y lo otro, es el tema de acompañar a otros CCONNAs, a nivel de Lima Metropolitana ahí también se necesita presupuesto que, desde el CCONNAs, se pueda sensibilizar, capacitar, se necesita una voluntad y un Plan Integral, ahora no hay eso. Un Plan que maneje el especialista, desde arriba no se ve, no le da mucha importancia a ese trabajo (Colaborador de ONG).

En el año 2015, se destina cierto presupuesto a las acciones generales de la DEMUNA, solo existe presupuesto para actividades puntuales del colaborador municipal:

Cuando llegó al CCONNA-LM, no es que había una caja especial [...] mediante mi persona abordó las movilidades de los NNA desde las movilidades destinadas a mi persona. Siempre les ha brindado el apoyo en cuanto a pasajes o para comprar algo, siempre habido una solución [...] se ha cubierto los gastos, las movilidades, traslados de algunos NNA, no de todos. No hay una partida específica (Colaboradora CCONNA-LM, 2015-2016, MML).

La asignación de recursos, fue un problema recurrente en ambas gestiones del CCONNA-LM, así lo expresan los participantes del proceso, así como los informes cualitativos sobre el desarrollo de la política a nivel presupuestal.

Los elementos mencionados contribuyeron a un retraimiento de la política de participación de los NNA, porque se aplica la discrecionalidad del funcionario público y de la autoridad municipal y del formalismo por implementar e institucionalizar el derecho a la participación de los NNA.

iii. Débil acompañamiento de los técnicos de la política nacional a la política local

El acompañamiento técnico para la implementación de la política de participación de los NNA, desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes, es débil, hay limitada información sobre el proceso de participación de los NNA en sus canales de comunicación. Asimismo, se presenta poca reflexión para comprender e implementar la participación de los NNA. Existe solo la repetición del artículo 12 de la CDN de manera literal y no se adapta al contexto nacional o regional la norma positiva.

Repetir el discurso de la CDN de manera literal no aporta significativamente en la aplicación de la propuesta de participación. Asimismo, no hay una articulación de la norma a la realidad compleja. Y, los marcos normativos, deben adecuarse a la realidad concreta de cada región, ya que las políticas sociales no son homogéneas, sino heterogéneas. Asimismo, los espacios de capacitación técnica para la creación del mecanismo se realizan bajo escasos marcos teóricos y solo existe una repetición del discurso, sin un análisis previo o adecuación a las diversas realidades tanto en las estrategias y las metodologías, las cuales son poco efectivas.

De otro lado, la poca incidencia política al interior del propio ente rector, para la valoración de esta política y la atención de los NNA desde un enfoque de derechos, da como resultado, el bajo o poco presupuesto para un mejoramiento de la política y el oportuno impacto en la vida de los propios NNA y la sociedad. Por ejemplo, se dejó en claro en la primera parte, la poca visibilidad del presupuesto público para atender el derecho a la participación de los NNA.

iv. Desconocimiento de herramientas para fortalecer el mecanismo

Las herramientas necesarias para el fortalecimiento del proceso son: saber de una ruta de intervención, metodologías, instrumentos de gestión institucional como el *Plan Regional de Acción por la Infancia y Adolescencia*, instrumento que guía la acción del gobierno municipal a mediano y largo plazo, para saber se espera para la infancia a largo plazo. Por lo que, la MML y las unidades competentes carecen de estos instrumentos para fortalecer las acciones en beneficio de los NNA.

El enfoque de desarrollo aplicado en el país, apuesta por el desarrollo de capacidades para salir de la pobreza, e incluirlos en los procesos de desarrollo del país. Por tal razón, han priorizado su presupuesto en temas de salud y educación. Más por el contrario, el ejercicio de la participación, con elemento central en el desarrollo de la persona, del NNA, no ha sido considerado como tal, por lo menos desde el enfoque de esta política social.

El Estado aparece necesariamente débil, sin capacidad para desempeñar tres de sus funciones básicas: [...] e institucionalizar los espacios democráticos y expandir los ámbitos de libertad e igualdad de la población. El Estado se revela incapaz de mediar políticamente entre las partes de la sociedad, por lo que la gobernabilidad descansa sobre todo en el apoyo de expertos y empresarios antes que en principios y prácticas institucionales y democráticas; por ello la gobernabilidad termina dependiendo del desenvolvimiento económico. (Cotler, 2013, pp. 20-21).

La ordenanza que crea el CCONNA-LM es una primera norma que regula la participación de los NNA. Por ello, muestra una serie de limitaciones en tanto a la elección de los delegados NNA, para lo cual, se realiza el proceso solo con un afán de cumplir con la política y de esta manera no garantiza el derecho de los NNA en su real dimensión:

En los procesos de participación de NNA ¿cómo salen elegidos? Por ejemplo, en el Reglamento dice, que para la elección tiene que venir 2 delegados de cada distrito, pero vienen delegados que no son de los CCONNAs. Hay un choque, y ellos dicen, no me dejan participar [...] Por ejemplo, hay una convocatoria amplia a los Municipios Escolares, y no a las organizaciones comunitarias (Colaborador ONG).

Estas situaciones limitan también la participación de los NNA que no están organizados y a los NNA de los diferentes grupos de infancias.

v. Las autoridades políticas y su comprensión del derecho a la participación de los NNA

La limitación principal del débil fortalecimiento del mecanismo CCONNA-LM o de la participación de los NNA, tiene relación con la comprensión sobre el derecho de los NNA desde el enfoque de las principales autoridades nacionales. Para entender este tema, es importante revisar las expresiones de las autoridades sobre los derechos de los NNA, en particular sobre el derecho a la participación.

Los Congresistas del Perú, el año 2012, presentaron un proyecto de Ley de revisión del Código de la Niñez, con una serie de limitaciones en tanto al ejercicio del derecho de los NNA. El proyecto de Ley del nuevo Código del Niño y los Adolescentes: se refería al “derecho de los NNA a expresarse y opinar podría ser ejercido bajo la supervisión de sus padres”. Al respecto el Congresista Beingolea ⁹ presidente de la Comisión de Justicia refirió:

Yo no quedé conforme con la aprobación de ese texto, recuerdo que se hizo con mi voto en contra, pero como presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos debo defender el producto final más allá de las que hayan sido mis opiniones al interior del debate. Pero, sí creo que en el derecho de opinión hemos cometido un error. Creo que el derecho a opinar no necesita ni siquiera una consagración, uno opina porque opina. Distinto es el derecho que le puede asistir a los chicos a que se haga lo que ellos digan, porque aquí hay tres niveles: primero, los niños tienen derecho a opinar; segundo, los niños tienen derecho a que en las decisiones que les competen, se escuche su opinión; tercero, ¿los niños tienen derecho a que en las decisiones que les competen se haga lo que ellos deciden? Los niños son seres humanos en proceso de formación y es responsabilidad de los padres tomar decisiones fundamentales sobre la vida del niño, salvo que sean decisiones ilegales. Pero la posición de que los niños no tienen ningún derecho a opinar (según la propuesta de revisión del Código) es una barbaridad inaceptable. Yo creo en un término medio, que es que los niños tienen derecho a opinar y a que se escuche su opinión, pero luego el padre decidirá porque la opinión del niño no debe ser vinculante (Salgalu TV, 2012).

⁹ El Congresista del Partido Popular Cristiano, (conservador o centro derecha) antes de ser legislador, estuvo vinculado a temas deportivos en medios de comunicación. Ahora es Presidente de la Comisión de Justicia del Congreso. (CCONNA-LM, 2013-2014).

Este mismo proyecto refería a que el NNA tiene derecho a opinar en la casa y la escuela. Al respecto aclaró:

Es absurdo que se limite el derecho de opinión de los niños al seno del hogar y al centro educativo. Eso quiere decir, que, si viene un niño de 10 años al Congreso y me dice “qué feo está el Congreso”, yo deberé reprimir diciéndole que no tiene derecho a opinar porque no está en su casa ni en la escuela. Eso es un absurdo. Creo que esa es una norma absurda que ha sido aprobada por la Comisión, pero repito que eso ha sido producto del debate, del consenso y de la votación (Salgalu TV, 2012).

Por otro lado, el Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski el primer año de su gobierno, sostuvo una reunión con los CCONNAs. Este expresidente, gobernó al Perú desde el 28 de Julio de 2016 a marzo de 2018 y pertenece al Partido de Peruanos por el Kambio (PPK), es un partido de centroderecha.

La reunión con los delegados de los CCONNAs, se denominó reunión con los mini-ministros y participaron delegados del CCONNA-LM 2015-2016. Entre los participantes estuvieron delegados de diversos Consejos Consultivos del país. La impresión de esta reunión lo expresó una de las participantes:

Nos convocaron a Palacio de gobierno, para el lanzamiento de la campaña “sin pegar ni humillar, es hora de cambiar”, organizada por el Ministerio de la Mujer. El banner que estaba en la reunión decía: “primer consejo de mini ministros”. En la reunión nos informaron de la campaña, luego llegó el Presidente y nos consultó sobre las cosas que sucedían. Nos preguntó ¿cómo están en sus colegios?, ¿Les entregan libros?, ¿cómo son sus profesores? No nos dijeron que para eso era la reunión [...] Luis centró el tema, sobre la violencia, [...] en ningún momento explicaron cómo vamos a lanzar la campaña, solo se quedó en preguntas y respuestas (Delegada CCONNA-LM. 2015-2016).

Y finalmente, se identifica en diversos medios de comunicación y redes sociales, imágenes de los ex alcaldes y los NNA del CCONNA-LM; el cual se *refleja* mayor

“acercamiento” con los NNA del CCONNA-LM a la ex autoridad progresista; y la autoridad conservadora solo con las diferentes infancias:

Figura 3

Fotos de las ex autoridades municipales, Villarán y Castañeda con el CCONNA-LM



Nota: en las fotos del lado izquierdo se observa a la exalcaldesa Villarán con los integrantes del CCONNA-LM en un evento público y en una reunión con los delegados del CCONNA-LM. Mientras que, al lado derecho, se observa al exalcalde Castañeda con NNA escolares en la celebración de la navidad, y con NNA institucionalizados del COMAIN.

La autoridad conservadora nunca se reunió con los delegados del CCONNA-LM.

Elaboración propia

Se encuentra mayor registro fotográfico de la ex Alcaldesa Villarán con los NNA del CCONNA-LM, en el aniversario de este consejo, y en una reunión del CCONNA-LM. Mientras que con otros NNA no organizados se identifica al exalcalde Castañeda, como el caso de la niña “sirenita” (la niña tuvo un problema congénito de nacimiento), con NNA institucionalizados del COMAIN, (NNA en alto grado de vulnerabilidad social), y algunas fotografías con NNA escolares en fecha festiva de la navidad:

De hecho, en la firma de compromiso, nos damos cuenta de la perspectiva de cada candidato a la alcaldía de Lima. Con Susana había un acercamiento más humano, nos decía que tal, hablemos. Era una relación más horizontal, y en el momento nos sentimos con confianza. Lo que no pasó con Luis Castañeda, un poquito más teníamos que "rogarle" para que firme el acta de compromiso esa diferencia fue desde un principio, fue determinante para nosotros (Delegado del CCONNA-LM. MML, 2013-2016).

Estas imágenes, pueden dar a comprender, para los alcaldes, que lugar o rol que cumplen los NNA en la sociedad. En un gobierno municipal conservador, se incrementa la representación de los NNA de que son incapaces, dependientes, y, por lo tanto, no tienen capacidad para opinar, menos para expresarse sobre las obras de la ciudad. Mientras que, para un gobierno progresista, se motiva y promociona la participación de los NNA, pero, teniendo en cuenta la evolución de sus capacidades.

Estas formas de comprender, sobre el derecho de la participación de los NNA, están instaladas en las representaciones de las autoridades; y con más arraigo, en autoridades de tendencia conservadora o de derecha. Esta tendencia, se acerca a señalar, que, los NNA tienen derecho a participar, solo en espacios naturales como: la familia y la escuela. A razón, de naturalizar que, en estos espacios sociales los NNA tienen la libertad, pero vigilada (Bácares, 2020).

La representación conservadora, plantea que, si los NNA participan fuera de la familia y la escuela, pueden ser manipulados en el aspecto político. Bajo esta postura, los NNA estarán limitados de ser influenciados de ideologías políticas; y vivirían protegidos en el espacio familiar, (refiriéndose a la propuesta de Arendt), dónde se forja la personalidad, la dignidad y los valores necesarios para la futura participación política adulta en el espacio público (Pilotti, p. 33), son los padres los encargados de dirigir, orientar o enseñar apropiadamente los derechos al NNA para que lo ejerza.

La CDN trae implícitamente el enfoque desarrollista, por esta razón, refiere que ciertos grupos de los NNA tienen la posibilidad de ejercer sus derechos civiles y políticos, en función de la edad y madurez. Y, de acuerdo a esta representación común

por su incapacidad, irresponsabilidad, inmadurez, la edad y el juicio propio (Bácares, 2020, p. 174). Asimismo, el Art. 5 de la CDN, se reconoce a la familia como responsable de orientar o enseñar apropiadamente los derechos al NNA para que los ejerza, según la evolución de sus capacidades.

La CDN también una referencia importante con respecto a las actividades que deben desarrollar los NNA, las cuales están vinculadas a los derechos o su ejercicio de la realización del juego, la recreación y la educación. Bajo esta representación conservadora, los NNA solo deben disfrutar estas actividades.

4.7. Resistencias y autodefinición del CCONNA-LM

Las diversas situaciones vivenciales de los NNA en su Consejo Consultivo nos dan muestra de la presencia del adultocentrismo en este espacio público. Las cuales pueden desencadenar en varios tipos de comportamiento: inseguridad, impotencia, frustración; o puede conducir a la *resistencia* de los NNA (Liebel, 2022, p. 7)

La resistencia, menciona Liebel (2022), es un tipo de comportamiento de los NNA, frente a la invisibilidad política del gobierno conservador y a su poca voluntad política para fortalecer este espacio; resistencia frente a la amenaza de los funcionarios con cerrar el CCONNA; resistencia frente a la inoperancia de los colaboradores para acompañar eficientemente este espacio, resistencia a la falta de respeto a sus expresiones, ya que no han sido consideradas en la toma de decisiones políticas:

Fue complicado cuando despidieron a los colaboradores municipales, al llegar, habían cambiado las personas con los que nosotros coordinábamos. Y teníamos que ganar un espacio para nuestras reuniones, fue una lucha [...] eso demuestra también, que, nuevamente es inestable y estar sujeto a la voluntad política. Y, cuando quiere viene una nueva autoridad y en todo el uso de sus facultades, nos desaparece. Eso es una amenaza directa [...] nuestro derecho está limitado de alguna manera a la voluntad de las autoridades (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

A pesar de estas dificultades, llegaron a permanecer y realizar sus acciones; obviamente, esto tiene relación con lo que plantea Liebel (2022), para enfrentar situaciones de vulneración o limitación del derecho a participar, es importante varias condiciones: entender sobre el derecho a participar para reclamarlos, exigirlos. Los NNA delegados de CCONNA-LM comprenden sobre su derecho a participar en el CCONNA.LM; sobre su protagonismo en este proceso de participación y la responsabilidad que implica representar a otros NNA de la comunidad:

Participar es el poder emitir una opinión y que tu opinión sea tomada en cuenta por la persona que la escucha [...] de hecho nosotros ejercemos el derecho a la participación a partir de generar acciones. En el primer periodo impulsamos campañas como el “abrazo por la infancia” o "vota por la niñez" y dentro de ellos fue una real participación porque participamos dentro de las reuniones, para hacer nuestras actividades y no solo para la foto (Delegado del CCONNA-LM, 2015-2016).

Más allá de que tengas un liderazgo debes ser consciente de los problemas que hay en tu comunidad (Delegada CCONNA-LM, 2015-2016).

En este proceso de participación, los NNA son conscientes de la importancia del mecanismo para abordar el problema público; del rol del CCONNA y de la autoridad para escuchar a los NNA desde su derecho y que su situación sea mejorada.

El CCONNA es el ente que debe ser consultado al momento o cuando el alcalde toma una decisión respecto a nosotros los NNA y también va por otro lado, cuando los NNA del CCONNA deben recoger las opiniones de otros NNA como representantes y proponerle al alcalde y trabajar de la mano para generar acciones en nuestro favor y en defensa de nuestros derechos (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

Los NNA tenemos la iniciativa de querer hacer algo, de saber que está sucediendo algún problema, y mediante el CCONNA puedes cambiar algo, o poder aportar en algo (Delegada CCONNA-LM, 2015-2016).

Los NNA elegidos para representar a sus pares de sus distritos, muchas veces llegan a ser delegados del Consejo Consultivo, desconociendo sus derechos o las funciones para las que fueron elegidos. No obstante, en el proceso, aprenden de sus derechos, de su realidad, llegan a identificar sus dificultades y plantean acciones, “capaz no conocían los problemas que actualmente sucedían y que nos afectan realmente y lo aprendimos dentro del proceso” (Delegada CCONNA-LM, 2015-2016).

Asimismo, se autodefinen, sobre el rol que asumen:

Si uno empieza a desarrollar el análisis crítico en esa edad, pues caemos en formar parte de las palabras bonitas y promesas de las autoridades, en lugar de enfocarnos en lo que realmente importa, eso es vital para el delegado del CCONNA. De no tener delegados que simplemente se preocupen por lo bonito que puedan quedar sus palabras o con la Municipalidad; sino también, lo que es importante y hacer valer lo que es éste colectivo. Porque cuando estás en momento de un debate con una persona que piensa diferente, pero que piensas que va tomar la decisión, tienes que estar convencido y de tratar de tener los argumentos mínimos para poder sostener tu postura [...] este concepto que tengo lo vi en la práctica en adolescentes y niños (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La participación en el CCONNA ayuda bastante como persona y sociedad, porque la voz de los NNA está siendo escuchada mediante la propuesta. [...] se fortalece este espacio político, hay un espacio donde los NNA participan ejerciendo su derecho (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

Los NNA participantes en esta experiencia del ejercicio real de sus derechos, comprenden lo que implica participar, su rol como representante y también el rol que asume la autoridad política para con el mecanismo de participación de NNA.

4.8. Miradas al derecho a la participación de los NNA entre el 2012-2016

Desde la institucionalización e implementación del espacio de participación de los NNA, trajo consigo diversas formas de comprender este proceso, las cuales aportan

en su interpretación, de diversas miradas, del derecho de los NNA a dar a conocer su opinión en el espacio público.

4.8.1. Las opiniones no han sido tomadas en cuenta debidamente

Si revisamos al detalle el contenido de la Ordenanza Municipal N°1499-2011, en ella se resalta el crear un espacio para que los NNA opinen, participen en todo lo que les afecta desde el derecho que les asiste. No obstante, no está explícitamente definida sobre qué hacer con la opinión de los NNA. Dejando a la discrecionalidad de la autoridad la posibilidad de considerar o no, las expresiones y opiniones, cuando se realicen obras públicas municipales en su favor. Si la autoridad no toma en cuenta la opinión de los NNA, esto no genera ningún tipo de problema o sanción moral para la autoridad.

Si bien es cierto, la CDN en su artículo N° 12 subraya y demanda lo siguiente: “se dará oportunidad para que el niño sea escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño [...] teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño”. Asimismo, la Observación General N° 12, refiere:

Los niños pueden contribuir con su punto de vista, por ejemplo, respecto del diseño de escuelas, parques, campos de juego, instalaciones de recreo y culturales, bibliotecas públicas, instalaciones de salud y sistemas locales de transporte a fin de lograr unos servicios más apropiados. Se deben incluir explícitamente las opiniones de los niños en los planes de desarrollo de la comunidad que requieran consulta pública... (p.30).

Sin embargo, no se toma en cuenta esta propuesta fundamental de los acuerdos internacionales, para con este proceso de participación de los NNA, en la norma nacional y municipal, estos adolecen de este elemento que da sentido a la participación real, activa o protagónica. Es decir, desde el diseño del mecanismo; la participación de los NNA en el CCONNA-LM, es concebido como una definición *incompleta*, porque según las normas internacionales, el derecho a la participación no solo debe referirse a que el NNA opine, se exprese sino también a que sea escuchado y que sus opiniones sean consideradas o tomadas en cuenta.

El IIN (2010), resalta también que, un proceso de participación que considere la escucha, esta *debe ser respetuosa y receptiva*, “escuchar implica la voluntad de decodificar el mensaje y tomarlo en cuenta al momento de tomar decisiones” (p. 10). Asimismo, no solo implica que debe considerar las opiniones de los NNA cuando se decida, diseñe, implemente una política en favor de los NNA, sino que también se debe explicarle que se hizo con sus opiniones:

Es esencial el compromiso respecto del seguimiento y la evaluación. Por ejemplo, en toda investigación o proceso consultivo debe informarse a los niños acerca de la forma en que se han interpretado y utilizado sus opiniones y, en caso necesario, darles la oportunidad de rechazar el análisis de las conclusiones e influir (Observación General N° 12, 2009, p. 32).

No solo se debe escuchar la opinión de los NNA, sino también se les debe explicar de manera clara acerca de cómo su participación ha influido en un resultado, “es importante la participación de los NNA en el proceso de actividades de seguimiento.” (Observación General N°12, 2009, p. 33).

Ahora bien, en ambas gestiones, los delegados del CCONNA-LM, expresaron sus opiniones y pareceres sobre diversos temas de la coyuntura nacional y local. Pero, se desconoce sobre qué hicieron con esas opiniones, y las razones de porqué sus propuestas fueron rechazadas.

Si bien es cierto, en el tema del transporte público, hubo interés de la gestión progresista por involucrar a los diversos actores a respaldar este nuevo cambio que se buscaba al usar el servicio; no obstante, algunos integrantes del CCONNA-LM, tienen diversas opiniones:

En el tema de transporte, si tratamos de dar constancia, en algún documento [...] solo redactamos un documento, en un formato simple, es como redactar ideas y te lo mando. Y así fue con el transporte, el buen

trato, etc. La verdad uno tampoco tiene garantía de qué pasa con el documento luego; si llega a la Gerente, llega y no lo ve, a lo mejor le llega y nos va a dar una respuesta, aunque sea para explicarte porque no se hizo. Eso nunca sucedió (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016.)

Son valorables los elementos que explícitamente recoge la Ordenanza que crea el CCONNA-LM. Pero, según se implementa el mecanismo, solo su propuesta se queda como en buenas intenciones, ya que, de acuerdo a los documentos revisados, a los NNA se les escuchó pocas veces cuando plantearon sus opiniones sobre las diversas obras públicas municipales. Pero no se tomaron en cuenta sus opiniones, o no sé les informó si fueron consideradas o no. Y menos aún, no hubo interés por revisar el reglamento, los primeros años de creación del mecanismo, los cuales hubiese permitido subsanar esta limitación, para realmente ser considerados e incluidos a los NNA en el desarrollo de la democracia.

El Reglamento no ha tenido mayor revisión en estos 3 ó 4 años, en el papel está así, en la práctica no tiene la dinámica de operar el Reglamento. Además, tiene muchos vacíos. ¿Qué sigue luego de una opinión del CCONNA? [...] y termina volviéndose más un espacio, quizá simbólico para la participación de las organizaciones y de los NNA (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016. MML).

Y es que el tipo de participación diseñada e implementada para escuchar a los NNA, representa un tipo de participación parcial, ambigua, es solo una participación simbólica.

i. El CCONNA-LM reflejo de una participación simbólica

La participación del CCONNA-LM se cumple parcialmente, porque toda opinión de los NNA para que sea validada como un ejercicio de participación, requiere de una respuesta, un diálogo; sin ese diálogo, sin ese encuentro, la participación es parcial o simbólica.

La CDN refiere que, para que exista participación debe haber un diálogo entre un emisor y receptor. Y es que el diálogo, según la Ordenanza 1499-2011, debe ser iniciado por las autoridades quienes consultan a los NNA sobre el desarrollo de los programas municipales en su beneficio. El receptor, en este sentido, los NNA responden a esa consulta y presentan sus observaciones, opiniones o sugerencias. Aun así, se constituye una caja de resonancia dañada, porque no hay voces de los NNA que hayan sido escuchadas, recogidas por la autoridad, no hay trascendencia, solo hay un mandato legal, que aterriza como *juguemos* a la participación y de esta forma se muestra su cumplimiento. Claramente esto refleja que no hay un avance en el ejercicio de derechos civiles, ni políticos.

La institucionalización de la participación, desde la propuesta de la CDN, requiere de un diálogo intergeneracional de NNA con los adultos. Si no hay ese diálogo, entre emisor y receptor, si no hay deliberación, no hay participación. En este sentido, no se sabe que hicieron con las opiniones de los NNA, porque su participación pasa a ser simbólica.

Nunca tuvimos ni una sola consulta en los 5 años que estuve, ni en el gobierno de Susana, ni de Castañeda [...] defino una consulta solicitada mediante un oficio, pidiendo la opinión debida, nunca hubo. Sí, venía la Gerente a hablar con nosotros sobre un tema; pero la verdad no me consta que haya enviado algo [...] el hecho que esté en un papel no significa nada. Pero, por formalidad, nunca lo hubo; formalmente nunca se dio; verbal se dio, pocas veces, en eventos, presentaciones, talleres, pero nunca estaba la persona que decidía, ni el Subgerente, solo la jefa de DEMUNA, que era del equipo de apoyo, y sí, estaba algún funcionario, no había un compromiso serio de por medio [...] Esto siguió siendo simbólica (Delegado CCONNA-LM. 2013-2016).

Los instrumentos internacionales como la CDN, y la norma municipal le da una legitimidad jurídica a la participación (Martinez y Liebel, 2009, p. 86). Y esto se concreta permitiendo que haya diálogo, entre un emisor y receptor, sin estos elementos se desarrolla una pseudo-participación, participación simbólica o parcial. Y es que, al parecer, los derechos de los NNA, “son en realidad unas obligaciones universales y

específicas que los adultos tienen para hacer u omitir algún tipo de intervención en lo que atañe a los NNA en pro de facilitarles un futuro” (Bacares, 2020, p.6).

La participación de los NNA resulta simbólica, cuando hay una intención, aparente, de que los NNA se expresen, pero eso no significa que esas opiniones alcancen incidencia real sobre el asunto opinado. Al respecto Hart (2003) refiere al tipo de participación simbólica:

El término simbolismo se utiliza aquí para describir aquellos casos en los cuales aparentemente se les da a los niños la oportunidad de expresarse, pero en realidad tienen poca o ninguna incidencia, sobre el tema o sobre el estilo de comunicarlo y poca oportunidad [...] Estas contradicciones parecen ser especialmente comunes en el mundo occidental debido a las ideas progresistas sobre la crianza de los niños, que se aceptan con frecuencia, pero que no se comprenden realmente (Hart, 1993, p. 11)

Si bien es cierto, la institucionalización de la participación, significó un logro importante para las organizaciones de NNA, buscando el mejor interés para ellos. Sin embargo, queda en la buena intención de escuchar a los NNA; cuando sus opiniones no son consideradas. Los NNA del CCONNA-LM han sido consultados, pero sus opiniones no han tenido influencia en las decisiones públicas.

Hart (1993), considera que una participación es genuina cuando se cumplen cuatro requisitos: i) se comprenden las intenciones del proyecto, ii) son conscientes de quien tomó las decisiones sobre su participación, iii) tienen un papel significativo, e iv) intervienen voluntariamente.

Novella (2001), refiere a la participación “consultiva”, más o menos vinculante, consiste en la utilización de la palabra en el espacio público, en aquello que les afecta directa o indirectamente, y participan opinando, proponiendo o valorando; y los organizadores de la consulta, tomarán en cuenta sus palabras y realizarán una acción.

Al parecer estas definiciones de participación activa se intentaron aplicar en el gobierno de Villarán. No obstante, esto se quedó en la retórica, ya que “los participantes

no ven recogidas sus opiniones pueden convertirse en procesos contraproducentes que generen desconfianza y escepticismo para participar” (p.81), como se identifica en las fuentes de esta investigación. Y en el gobierno de Castañeda, se dio un gran retroceso, limitando el ejercicio de la participación de los NNA, permitiendo que las organizaciones de NNA se vieran defraudadas y decidieron no participar en el CCONNA-LM.

ii. La participación simbólica cerca de la autonomía progresiva

El enfoque de creación e implementación del CCONNA-LM, está condicionado al “principio” de autonomía progresiva, según el cual, los NNA ejercen sus derechos de acuerdo a la evolución progresiva de sus facultades.

Los NNA tienen derecho a participar y se deben asegurar las condiciones para que se involucren en la toma de decisiones en la medida que adquieren experiencia, conocimiento, madurez, responsabilidad. El punto de partida común encontrado, parte del supuesto que los niños, niñas y adolescentes tienen sus ideas y puntos de vista propios, capacidades y potencialidades que serán diferentes según los niveles de desarrollo alcanzados... (Principio de Autonomía Progresiva (IIN, 2010, p.22).

Si bien el mecanismo está formulado de acuerdo a las normas jurídicas positivas, como la CDN y las recomendaciones de la Observación General N° 12. No obstante, la norma municipal no toma en cuenta la propuesta completa de la Observación General N°12:

Aunque se encuentren con dificultades para evaluar la edad y la madurez, los Estados partes deben considerar a los niños como un grupo que debe ser escuchado, por lo que el Comité recomienda enérgicamente que los Estados partes hagan el máximo esfuerzo por escuchar a los niños que se expresan colectivamente o recabar sus opiniones. (p. 7)

Las categorías de “autonomía progresiva” aluden definitivamente a la disciplina de la psicología del desarrollo: “aquella que refiere al estudio del niño-individuo en su

proceso de cambio desde su concepción hasta la muerte. Al niño en cuanto pre social, inmaduro, y con una mente aún en desarrollo”. Esta disciplina busca: “descubrir los procesos naturales y universales por los cuales los infantes humanos se transforman en adultos plenamente adaptados” (Cordero, 2015, p. 39).

Burman (2013), refiere que el modelo de desarrollo, que predomina en la CDN es de niño blanco de la clase media anglo-americana sería el modelo de desarrollo “normal”. Y, a partir del cual, se realizan juicios y se universaliza. Asimismo, para la pediatría, los NNA deben a cierta edad alcanzar “logros” para estar al estándar de su desarrollo “normal” (Academia Estadounidense de Pediatría - AAP, por sus siglas en inglés).

Cordero (2015), refiere también a un etnocentrismo instalado, como parte del desarrollo. Estos mismos no tienen en cuenta que la realidad es amplia y millones de niños y niñas están al límite de tales nociones. Para muchas culturas del mundo, no hay un calendario de desarrollo. Hay un reclamo de lo universal, natural del desarrollo, sin negar que todo niño y niña se desarrolló de acuerdo al contexto y entorno (pp, 63-64).

La aseveración “autonomía progresiva” está observada por los que rebaten la propuesta absolutista de la “evolución de facultades”; ya que estaría limitando el ejercicio de los derechos de los NNA, porque la formulación e interpretación estaría bajo el enfoque desarrollista: “el desarrollismo es concebido como la producción de, y la dependencia en, enunciados explicativos relativos a la regulación natural y general de los cambios en la vida humana.” (Cordero, 2015, p. 39).

Entonces, los enfoques y definiciones que hacen alusión al discurso contemporáneo del desarrollo del NNA o la imposición del desarrollismo, porque imponen posturas y categorías de manera universal (Cordero, 2015, p. 41), solo se basan en el desarrollo natural del niño, lo cual no se vincula al desarrollo social, psicológico y mental. Es decir, para la CDN, “los niños y niñas son un fenómeno natural antes que social, y que parte de esta naturalidad se extiende al proceso inevitable de su maduración” (James, 1998, p.17).

Es así, que, bajo estas miradas de los NNA, o la mirada del modelo contemporáneo; concibe a la infancia como una etapa de preparación para la vida plena, la vida adulta y a los niños como seres vulnerables, ignorantes, incompetentes, crédulos e inestables y en consecuencia dependientes de los adultos, que deben asumir la tarea de protegerlos, educarlos y también de reprimir sus conductas inaceptadas socialmente o consideradas incorrectas (Gaitán, 2006, pp. 186-187).

Ahora bien, la noción de edad y madurez para opinar o participar, desde esta propuesta oficialista, se insiste en relacionarlos con las competencias de racionalidad. Es decir, es importante, dejarse llevar por la razón, y no por los impulsos. Además, de que esta perspectiva, está vinculada a otro tipo de racionalidad vinculadas al razonamiento verbal o científico de culturas norteamericanas o europeas. La competencia es definida o está asociada a lo que establece cada cultura (Smith, 2002, p.82; Rogoff, 1990, p. 12; Keller 2003, p.289; citados por Cordero, 2015, pp.64-66).

Las competencias, a las que refieren las normas internacionales, al parecer están delineadas de acuerdo a la psicología del desarrollo, las cuales son descontextualizadas, ya que las competencias están al servicio del entorno, pues son cuestiones culturales. Entonces según Woodhead (2006, p.21), el desarrollo “es la adquisición de herramientas cognitivas y competencias culturales en determinados contextos”.

Otro aspecto que resalta el criterio de la edad y madurez, establecido en la CDN, está formulado para proteger la opinión del NNA, ya que puede afectar y desfavorecer. Sin embargo, determinar la maduración de una persona, sería un desafío técnico y profesional. A razón de que esta condición es imprecisa, indeterminada (Kemelmajer, 2011, p.137). Asimismo, este concepto de maduración es incompatible con cada cultura, porque cada cultura tiene diferente perspectiva sobre la maduración. Por lo tanto, edad y madurez se constituyen en un prejuicio al momento de escuchar a los NNA (Cussiánovich y Márquez, 2002, p. 52).

La mirada de la maduración y la edad, es un aspecto que permite y da posibilidad de limitar el desarrollo y ejercicio de la participación de los NNA. Esto permite mayor énfasis a desarrollar acciones de protección desde los adultos para los

NNA. Situación, que remarca, tienes derecho a opinar, pero en el marco de lo que necesitas, para que esto lo asuma tu familia.

Que se organicen para poder expresar lo que sienten y piensan y lo que deben hacer los adultos, porque una obligación que dice la CDN es que ustedes tienen una etapa de maduración, y mientras tanto tienen que ser protegidos (Susana Villarán, 2010).

Por todo lo anterior, el ejercicio de los derechos del niño es progresivo en razón de la evolución de sus facultades. Es así, que, bajo estos supuestos, las autoridades, padres o demás responsables les corresponde impartir orientación y dar la dirección apropiada para que los NNA ejerzan. Por esta razón, el mecanismo implementado, forma parte de un ejercicio ciudadano, de una participación que se aprende, un ejercicio que será ejercido realmente al cumplir los 18 años de edad, cuando el NNA será una “persona responsable, autónoma, será un ciudadano”.

El derecho a la opinión es un ejercicio libre, los mismos se estipulan en el Art. 13, que reconoce al NNA como sujeto de derecho con responsabilidad social (Cussianovich y Marquez, 2002, p. 52). La participación apunta a fomentar la igualdad, la ecuanimidad entre los actores participantes, los NNA y los adultos. Apunta a la democratización de la sociedad y sus relaciones, apunta a la función transformadora de las estructuras sociales y políticas (Liebel, 2013, Cordero, 2015).

Si bien es cierto, la institucionalización del derecho a la participación se da en un gobierno caracterizado por tener gran apertura social, por adoptar y hacer suyo el discurso de los derechos que trae la Convención y que ha sido promocionado por en un gobierno que intenta valorar y reconocer las capacidades de los NNA. Sin embargo, las buenas intenciones de institucionalizar la participación para que los NNA gocen de sus derechos está cargado de una serie de limitantes que trae consigo el discurso de los derechos del niño. En este sentido la participación al que hace referencia la CDN es extremadamente restringida (Cordero, 2015).

El derecho a ser oído es sólo el derecho a tener una oportunidad de influir en la persona que va a elegir por el niño o niña. El poder para decidir

recae, en última instancia, en alguien que no es el niño o niña (Cordero, 2015, p.188).

Por lo tanto, el derecho a tomar las propias decisiones, es un derecho de autonomía para el adulto y que no está al alcance de los NNA, por la restricción que ofrece la CDN. Asimismo, el énfasis del derecho a la participación del NNA, no está solo en que sea escuchado, sino también en sus opiniones están condicionadas a la edad y madurez, o la noción de capacidades evolutivas de las niñas y niños (Liebel, 2013, p.38).

La participación, como derecho y principio “en teoría tiende a ecualizar infancia y adultez, no hay una mirada jerárquica, sino es cooperativo (Cordero, 2015).

4.8.2. La discrecionalidad municipal y la participación de los NNA

Antes de la aprobación de la CDN las políticas realizadas por la autoridad estaban bajo el régimen del paradigma del niño en situación de irregular, es decir, la autoridad aplicaba medidas de acuerdo a criterios personales. En este sentido, se creía que, con la aplicación de la CDN en las normas nacionales, esto cambiaría:

En el caso de los autores oficialistas, su mayor aprieto consiste en dotar a la ley de una potestad de cambio inmediato, o en supeditar esa transformación a imprecisiones en las normativas que deberían ser ajustadas sin pensar en macroestructuras económicas o en una multidimensionalidad de elementos que prohíben el avance de los derechos de los NNA (Bácares, 2020, p. 500).

Ahora bien, la institucionalización del derecho a la participación no eliminó la cultura *discrecional* instalada en las instituciones públicas. Es decir, los creyentes en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), apostaban que, con la adecuación de la norma nacional a imagen de esta Convención, se acabaría con la discrecionalidad. Sin embargo, la realidad es más compleja. No se rompe con el mito establecido por los seguidores o publicistas de la CDN.

La aprobación de la norma, no es una fuerza vinculante, porque su aplicación sigue bajo la discrecionalidad del adulto:

Con Susana Villarán se impulsó el primer CCONNA LM, se hizo trabajo de incidencia, como autoridad tenía el enfoque, apostaba por ese derecho, por ese compromiso, que los NNA tengan un espacio para participar. En el caso de Castañeda no tiene ese enfoque, no hubo ese acercamiento, no le da prioridad del caso (Colaborador ONG).

La discrecionalidad también tiene relación con el fortalecimiento del proceso, con la implementación del mecanismo. Cada gestión municipal lo implementa de acuerdo a su perspectiva personal y no en el marco de la norma municipal, menos aún del derecho positivo:

La colaboradora de la Municipalidad me dijo: "mi función no es estar aquí en el CCONNA, yo tengo otra función, y yo respondo a ese espacio [...] estoy aquí, trabajando de forma voluntaria [...] el CCONNA es un anexo de la DEMUNA; definitivamente, la prioridad de esa persona no está en el CCONNA-LM.... (Delegado, CCONNA-LM, 2013-2016).

Entonces, cada autoridad municipal desarrolló el mecanismo de participación, de acuerdo a su comprensión del proceso.

Con Susana Villarán hubo voluntad para crear y posicionar el espacio [...] en cambio con Castañeda no se tuvo ni eso [...] no hubo la intención de hacer que esto fuera más orgánico dentro de la municipalidad que cumpliera un verdadero rol y funciones. Digo esto, porque no hubo interés. Más que un interés de crear un CCONNA, fue un gesto político con las organizaciones y sociedad civil, pero una vez adentro, su implementación, y todo el aparato burocrático que puede significar implementarlo, no supone un aplauso para ninguna autoridad, al menos de parte de la gente común, incluso de las propias organizaciones de NNA de ese momento [...] por lo cual creo que el hecho resulta insignificante, en comparación, de otras cosas que para la municipalidad

o para la gestión de un alcalde le puede parecer más atractivas. Pues terminan relegados en desinterés, más incluso en falta de voluntad (Delegado, CCONNA-LM, 2013-2016).

El discurso o propuesta de la CDN y de la Ordenanza Municipal son insuficientes para transformar la realidad social, o transformar las relaciones intergeneracionales. No obstante, esta permisividad se permite desde la CDN, es permisiva a la discrecionalidad del adulto. Ya que se establece el principio de autonomía progresiva. La CDN es altamente permisiva, al permitirle al funcionario público regirse por la edad de madurez edad y juicio propio, aspecto que revisamos en la anterior sección (Cussiánovich, 2009; Cordero, 2015; Bácares, 2020).

La discrecionalidad también se contempla en la formulación de la Ordenanza y su reglamentación; ya que no obliga a la autoridad a consultar a los NNA. Asimismo, esta discrecionalidad está condicionada al grado de conocimiento de los derechos de los NNA, o la postura ideológica sobre las representaciones de niñez y adolescencia. No obstante, esta discrecionalidad nace desde la formulación de la Ordenanza, desde el diseño de la norma que regula el derecho; ya que no se tuvo en cuenta los aportes de las normas internacionales o los acuerdos políticos.

4.8.3. La participación infantil es una política de baja intensidad

El abordaje de la participación de los NNA en el espacio municipal en ambas gestiones es una política de baja intensidad, son poco valoradas o consideradas al momento de ejecutarla. Y es que las políticas de baja intensidad, son producto de democracias de baja intensidad; las cuales se caracterizan por reducir la participación de sus ciudadanos en el espacio público. Esto permite evitar el trastoque de las relaciones de poder; por lo que, las políticas sociales y públicas, son reducidas a una situación compensatoria o filantrópica, la cual sustituye a la acción desde los derechos (Mora & Rodríguez, 2014, p. 696).

Ahora bien, las políticas de baja intensidad son identificadas, por la poca prioridad que se otorga al ejercicio de la participación de los NNA. Es así, que se destina un mínimo presupuesto para incluir a los NNA a procesos de una democracia participativa.

Esta situación se observa con mayor desinterés en el gobierno de Castañeda; donde el presupuesto se redujo a un mínimo de actuación, con respecto al cumplimiento de los derechos de los NNA. El presupuesto económico, fue destinado, en gran medida para obras de infraestructura, de diverso tipo. Para el desarrollo de capacidades de los NNA o la población en general, no se observa su incremento en el año 2015 y 2016; es más, disminuye en comparación con el gobierno de Villarán. Menos aún, no hay presupuesto para el fortalecimiento de capacidades ciudadanas o del ejercicio ciudadano de los NNA, no son de prioridad para este gobierno conservador de la MML. Por esta razón, al inicio del desarrollo e implementación del mecanismo se presentaron limitaciones para el ejercicio de las acciones del CCONNA-LM.

Y es que, la política de participación de los NNA, para los gobiernos de la MML, se constituye como una política formulada sólo por congraciarse con la sociedad civil y las organizaciones de NNA. Ya que al momento de implementarla se presentan limitaciones, porque el derecho a la opinión y expresión es poco valorado, no solo para los NNA, sino también para los adultos en general.

Las autoridades no creían en nosotros los NNA, nuestra nueva autoridad de la municipalidad de Lima (Castañeda) no creía en nosotros, pensaba que era un proyecto más, cuando no era así, sino que era un espacio ganado por las propias organizaciones de NNA (Delegada del CCONNA-LM, 2015-2016).

La implementación de las políticas, programas o mecanismos, en beneficio de los NNA tiene que estar acorde con la voluntad política de la autoridad municipal. Ya que, desde la institucionalidad o formalidad, la política existe como tal, pero si no hay el interés de fortalecer el proceso, no se dan las condiciones para la implementación del mecanismo.

Lo otro es el tema de acompañar a otros CCONNAs, a nivel de Lima Metropolitana ahí también se necesita presupuesto que, desde el CCONNA se pueda sensibilizar, capacitar, se necesita una voluntad y un Plan Integral, ahora no hay eso. Un Plan que maneje el especialista desde

arriba no se ve, no le da mucha importancia a ese trabajo (Colaborador ONG).

Las democracias desarrolladas en gobiernos conservadores o de tipo representativa:

Sostiene una idea de igualdad formal y no de igualdad real no posibilita las condiciones que vuelven la igualdad formal. Así, la diferencia se reconoce desde una norma (clasista, colonial, étnica, racial, sexual y religiosa) que establece los límites según los cuales las diferencias pueden ser ejercidas, reconocidas o toleradas (Mora & Rodríguez, 2014, p. 696).

Y es que este tipo de democracia “tiende a ser de baja intensidad cuando no promueve ninguna forma de redistribución social” (Mora & Rodríguez, 2014). Esto sucede en sociedades con grandes diferencias y jerarquización de grupos sociales dominantes. Son sociedades legítimamente elegidas en sistemas democráticos formales, pero en la práctica son sociedades excluyentes.

4.8.4. La institucionalidad y su comprensión de lo público

La institucionalidad de la participación ciudadana no siempre fue bien valorada. Es así, que se presentan diversas comprensiones sobre este ejercicio ciudadano, “cuando los sujetos sociales son convocados por la gestión estatal, pierde su autonomía política y se desnaturaliza en sentido de la participación” (Cano, 2008, p. 147). La participación de los NNA, ha sido objeto de diversas perspectivas e interpretaciones sobre la opinión de los NNA, sobre lo público:

El proceso mismo de conformar un nuevo CCONNA, que los NNA puedan presentar una política pública, el tema de vigilancia, de presentar propuestas, eso no se ha dado con Susana, ni con Castañeda [...] Susana le dio el espacio, Castañeda no le da la prioridad hasta ahora. Pero el CCONNA igual funciona, está activo, viene funcionando con el apoyo de las ONG y del Ministerio (Colaborador ONG).

Si bien es cierto, el ejercicio del derecho a la participación de los NNA, en el proceso queda bajo la perspectiva institucional, es decir, se captura al derecho y se aplica a la lógica estatal; lo que demuestra el cumplimiento a nivel formal, institucional, con las reglas de la propia institucionalidad; esto permite que el ejercicio a la participación queda capturada a las formas y tiempos de abordar el asunto público.

Desde estas reglas se captura el derecho de los NNA, limitándose a la propia forma de desarrollo de un espacio institucional, regido por sus formas, sus modos. Y coloca a la participación al servicio de la organicidad, de la reglamentación. Por ejemplo, en el reglamento del CCONNA-LM, se plantean condiciones para el ejercicio de la participación: “cada distrito de Lima Metropolitana elige a sus representantes por el criterio de género, un representante distrital será varón y el otro, mujer, entre otros elementos especificados en los Art. 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del reglamento”, así también, se establecen funciones que debe asumir cada representante del CCONNA-LM:

Atribuciones y deberes de las y los integrantes del CCONNA-LM. a. promover, exigir y vigilar [...] b. asistir a reuniones [...] c. representar a todos los NNA [...] d. participar con voz y voto [...] e. cumplir las funciones asignadas [...] presentar informes (Reglamento CCONNA-LM. Art. 7).

En su mayoría hay adolescentes, de hecho cuando entré al CCONNA-LM era un niño [...] fue un poco difícil, porque a veces como niño cuando estábamos en las reuniones hablaban del tema del plan de trabajo, muchas veces no entendía yo, y me aburría como niño, porque era un poco técnico, ahora que estoy adolescente, ya entiendo para qué es un plan de trabajo, por en ese momento no le entendía bien, asistía y muchas veces me distraía, conversaba, o jugando, porque realmente no entendía cuál era el objetivo del plan de trabajo, ahora lo comprendo mejor y sé que es importante, por las metas, los objetivos que tenías, etc. (Delegado CCONNA-LM, 2015-2016).

Las decisiones se tomaban por mayoría simple. Si el encargado nos decía que no se hacía, más por cuestiones de forma que de contenido [...] cuando se quería transmitir algo la forma era algo debatible, por ejemplo, algo que queríamos

decir a la municipalidad, eso incomodaba mucho [...] porque está en peligro el trabajo de la persona que acompaña, era un tema ya personal, era complicado (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La institucionalización de la participación de los NNA, no es libre de estos mecanismos establecidos. Limita la imaginación de crear otras formas de cómo promover que los NNA participen de manera más libre, lúdica, más imaginativa. Este ejercicio de la participación captura las formas libres de pensar a la participación de los NNA; de cómo ellos deberían de organizarse o los roles que deben asumir, no tanto en comparación con las organizaciones de adultos.

La participación de los NNA se colocó en un molde, se establecieron patrones de comportamiento del mundo adulto, que no es malo, pero que no permite espontáneamente el desarrollo de la frescura de la participación (Cussiánovich, 2015).

Por otro lado, estos mecanismos ya previamente establecidos, no queda completamente supedita y victimizada o a merced de este manejo del espacio, del tiempo de lo público. Ingresa a un campo de tensión sobre la propia burocracia institucional y el que hacer de la política. La participación deja de ser el ejercicio permanente de exigir, de alzar la voz, de reclamar, de demandar y de que se esté desarrollando de manera libre y concreta:

No teníamos que usar verde, o rojo, era completamente una tontería [...] y se aceptó la propuesta. Había un revanchismo muy grande por la gestión anterior. Desde un inicio, había un practicante que estaba colaborando; y lo sacaron. Fue complicado, luego votaron a toda la gente de la municipalidad. Al llegar, la gente había cambiado completamente, y teníamos que ganar un espacio en la sala de reuniones, fue una lucha [...] si hubo el logo anterior del CCONNA de “Lima ciudad para todos”, de Susana peor todavía. Era imposible no dejar ni su foto por ningún lado. Para mí, era la cosa más ridícula que me pareció y se tenía mucho cuidado, ese momento fue así, muy difícil (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La institucionalización de la participación es un campo de tensión, del poder adulto, o de la nueva autoridad frente a los NNA, Sin embargo, es un campo que permite hacer uso de la negociación, dejando de lado la victimización. Y ello puede permitir avanzar o retroceder. Así lo plantea uno de sus actores.

Creo que teníamos un discurso un poco incendiario a veces. Por ejemplo, cuando exigimos algo, en un espacio con una autoridad, en una reunión formal, con derecho, pero en la práctica hacer eso, no repercute [...] aprendí a plantear de manera respetuosa, con formas y con intensidad cuando amerita, y no hacerlo en los lugares que no amerita, es argumentar y fundamentar (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

El ejercicio de la participación de los NNA en la MML se ha domesticado a la propia forma y organicidad de esta institución. La participación infantil ha domesticado ese reclamo, esa voz infantil, esa impertinencia infantil, ha domesticado esa demanda de la división social del poder entre los NNA y los adultos.

Pero que en la práctica termina siendo como si el CCONNA fuera una organización social dentro de la municipalidad [...] como si fuera una especie de club, una organización más donde podríamos hacer las mismas cosas que se puede hacer desde lo privado; que es incidencia, reunirnos con autoridades con propuestas, nuestros papelotes, eventos una especie de tipo organización externa. El CCONNA no puede brillar por los eventos que tenga, sino por opiniones (Delegado CCONNA-LM, 2013-2016).

La Municipalidad Metropolitana de Lima cuando crea el mecanismo que le permite a los NNA ser reconocidos y escuchados, cumple con el mandato y compromiso institucional, que demandan los acuerdos internacionales sobre derechos de los NNA. No obstante, cuando se institucionaliza e implementa el mecanismo de participación, no se toma en cuenta de manera completa el mandato internacional, lo cual implica, limitar el derecho de los NNA a ser escuchados, por lo tanto, incluidos en el sistema de la democracia participativa.

CAPÍTULO V:

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

1. La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) entre los años 2012–2016 escucho de manera parcial las opiniones de los niños, niñas y adolescentes integrantes del Consejo Consultivo; porque se aplicó y adaptó de manera incompleta el marco normativo jurídico internacional en la Ordenanza Municipal N°1499. El derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes por medio de la figura del Consejo Consultivo implica el desarrollo de tres fases: 1) el encuentro y diálogo entre los decisores de las políticas públicas y las opiniones de los NNA; 2) consideración efectiva de las opiniones de los NNA en la política pública; 3) finalmente, si las opiniones no hubieran sido tomadas en cuenta, informarles porque no se tuvo en cuenta sus opiniones.

Asimismo, al describir la creación e implementación de la participación de los NNA a través del CCONNA-LM se identifica que en el gobierno progresista de los 2013-2016 hubo un encuentro y diálogo entre los decisores de las políticas públicas y las opiniones de los NNA; se escuchó las opiniones de los NNA en la política pública; pero las opiniones de los NNA no fueron tomadas en cuenta, menos aún, no se les informó del porqué no se tuvo en cuenta sus opiniones. No obstante, en el gobierno conservador del 2015-2016, se retrocedió en el avance sobre el ejercicio de la participación de los NNA; el CCONNA-LM nunca se reunió con los decisores de la política pública, sólo fueron consultados, algunas veces, por organizaciones e instituciones ajenas a la MML, y de las pocas consultas realizadas, nunca se les informó sobre qué se hizo con sus opiniones.

2. Los factores que permitieron la creación e implementación del CCONNA-LM fue el contexto coyuntural de las elecciones municipales a la alcaldía de Lima Metropolitana, el *compromiso* de la principal autoridad del gobierno progresista para con los NNA, ya que conocía los derechos de los NNA, la apertura y amplia convocatoria de la MML a la sociedad civil y las organizaciones de

NNA, para conformar una mesa de trabajo y construir una amplia base para crear e implementar el mecanismo de participación de los NNA. No obstante, en el gobierno conservador; no se identificaron las condiciones que permita a los NNA ser escuchados; por lo que, se redujo el presupuesto para el desarrollo de acciones del CCONNA-LM, se cambió al personal que acompañó a los NNA, no se realizó ninguna consulta a los NNA sobre las obras ejecutadas por la MML entre los años 2005-2016; se cambió los materiales gráficos que identificaba al CCONNA-LM, se controló el uso de las redes sociales del CCONNA-LM; esto implicó en que algunas organizaciones de NNA sean afectadas sus derechos y por lo tanto no deciden ser parte de la implementación del mecanismo.

3. La Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2012 – 2016, en la implementación del mecanismo de participación de los NNA, como el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana, reproduce un enfoque de política de baja intensidad sobre el derecho a la opinión de los niños, niñas y adolescentes, es decir, que le da continuidad a la interpretación y ejercicio simbólico de la participación de los niños, niñas y adolescentes en lo que refiere al diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública y social desarrollada por la Municipalidad Metropolitana de Lima.
4. El derecho a la participación de los NNA ha sido capturado por la institucionalidad de la Municipalidad Metropolitana de Lima, esta se manifiesta a partir de la imposición de los modos y formas de cómo los NNA deben ejercer su derecho a opinar, de cómo deben organizarse y de canalizar sus opiniones. Estas situaciones limitan que los NNA sean parte del ejercicio de su derecho a ejercer su voz y ser parte de la toma de decisiones de manera libre y creativa.

Los resultados permiten afirmar que la actuación de la MML se debe principalmente a la prevalencia del enfoque desarrollista de la Convención sobre los Derechos del Niño, el adultocentrismo y la cultura institucional de la MML, de cara a entender el ejercicio e influencia de la participación de los NNA en la política pública del MML a lo largo de las gestiones municipales que tuvieron lugar entre 2013 y 2016.

5.2. RECOMENDACIONES

1. Modificar los enfoques de las políticas, programas y proyectos para los NNA a imagen de la Convención sobre los Derechos del Niño y el paradigma de la protección integral; y aplicarlos en ordenanzas, normas y reglamentos que generen mecanismos de participación de los NNA en la MML.
2. Revisar la Ordenanza N°1499 de la MML que crea el CCONNA-LM y su Reglamento para modificarla, teniendo en cuenta las fases que permiten escuchar la opinión de los NNA: 1) el encuentro y diálogo entre los decisores de las políticas públicas y las opiniones de los NNA; 2) consideración efectiva de las opiniones de los NNA en la política pública; 3) Informar a los NNA sobre que se hizo con sus opiniones.
3. Revisar la Ordenanza N°1499 de la MML que crea el CCONNA-LM y su Reglamento para modificarla e incluir a los niños y niñas menores de 8 años; ya que se les está discriminando al ejercicio de la participación y ser escuchados, por su condición de la edad.
4. Revisar la Ordenanza N°1499 de la MML que crea el CCONNA-LM y su Reglamento para modificarla e incluir, que los NNA deben de participar no solo en la formulación de la política pública; sino en el ciclo de la política pública; formulación, implementación y evaluación de la política, programa o proyecto.
5. Implementar el mecanismo CCONNA-LM, teniendo en cuenta el incremento de recursos para las acciones del CCONNA-LM, y estas acciones tengan relación con la opinión sobre políticas públicas que los beneficia; para ello es importante tener en cuenta las características del personal que acompañará esta responsabilidad, en tanto conocimiento de los derechos del NNA y otras que se necesitan para acompañar procesos de participación, organización e incidencia política y social.
6. Capacitar a los colaboradores y funcionarios municipales sobre derechos de los NNA; para que al diseñar y ejecutar la política pública; escuchen a los NNA.

7. Modificar las políticas nacionales y sectoriales sobre derecho a la participación de los NNA; ya que solo persigue como fin generar la participación de los NNA; y no enfatiza que la participación de los NNA debe contribuir en generar políticas de bienestar para los NNA.
8. Proponer al Comité sobre los Derechos del Niño, sobre la revisión de la Observación General N°12 e incluir apartados con respecto a la edad y madurez. Según las diversas investigaciones, esta condición para participar, limita a los NNA a ejercer su derecho a la participación. Por lo tanto, juicio propio, edad y madurez, son conceptos relativos y no universales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arias, J. & Barbon, Sergio. (2022). *Representaciones sociales de la participación infantil en la localidad cuarta de San Cristóbal*. [Tesis de grado para obtener el título de Licenciado en educación infantil]. Universidad Pedagógica Nacional.
- Aries, P. (1986). *El niño y la vida familiar en el antiguo régimen*.
- Alzate, M. (2003). *La Infancia: Concepciones y Perspectivas*. Editorial Papiro. Colombia.
- Bácares, C. (2011). *La Convención sobre los Derechos del Niño: Límites, posibilidades y retos para una cultura de derechos y una infancia protagonista*. Nats Revista Internacional desde los Niños/as Adolescentes Trabajadores, XV (21-22).
- Bácares, C. (2012). *Una aproximación hermenéutica a la Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima. Ifejant.
- Bácares, C. (2014). “*Sociedad y Economía*”. Revista. Ciencias Sociales y Económicas. N° 26. Cali, Colombia.
- Bácares, C. (2020). *Un estado del arte analítico de las publicaciones sobre los derechos del niño en español. A propósito de tres tendencias bibliográficas: la negacionista, la oficial y la contraoficial*. Derecho. PUCP. N° 85.
- Basilio, B. (2020). *Facilitadores y limitantes para el funcionamiento del Consejo Consultivo de niños y niñas de la municipalidad de lima, gestión 2019*. [Tesis para optar el grado de magíster en gerencia social con mención en gerencia de programas y proyectos de desarrollo]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bendini, D. (2022). *Quality Early Learning Nurturing Children's Potential*. Organización de Estados Americanos.
- Béjar, H. (2011). *Justicia Social, política social*. Lima. Cuarta Edición.
- Barlett, S. (2010). *Niños que viven en la pobreza: una emergencia global, una prioridad secundaria*. Espacio para la infancia. Fundación Bernard van Leer.
- Burman, E. (2013). *Teoría y crítica de la psicología*. Reino Unido.
- Bustelo, E. (2002). *Infancia y Política Social*. Unidad Xochimilco. México.

- Bustelo, E. (mayo de 2014). *La reducción de las desigualdades sociales pasa por cambios estructurales en el modelo de desarrollo. Inversión por la Infancia.* Blog de Noticias. Recuperado de:
<https://inversionenlainfancia.net/?blog/entrada/entrevista/248/0>
- Cano, L. (2008). *La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: rompiendo la lógica de la gobernanza.* Estudios Políticos ISSN 0121-5167 N° 33. Medellín.
- Castillo, K. (2022). *Participación infantil en las políticas comunales y su implicancia en el desarrollo integral de las infancias.* [AFE para optar al grado de Magíster en Psicología Comunitaria]. Universidad de Chile
- Castillo, M. (2002). *La Política Social como objeto teórico de análisis académico.* Revista Investigaciones Sociales. Año VI, N° 9.
- Castro, F. (2023). *Hacia una nueva definición del pensamiento conservador: la distinción entre un conservadurismo sustantivo y otro adjetivo.* Colecciones. Vol. 34, Nro. 1.
- Cerdeña, E. (2001). *La política pública sobre niñez y adolescencia gestión y escenarios políticos próximos.* Investigaciones Sociales, 5 (8).
- Cordero, M. (2015). *Hacia un discurso emancipador de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.* Lima. Ifejant.
- Crowley, P. (1998). *Participación infantil: para una definición del marco conceptual.* Actas del Seminario. Unicef. Bogotá.
- Cussianovich, A. (2003). *Historia del pensamiento social sobre la infancia.* Lima. UNMSM.
- Cussianovich, A. (2008). *Ensayos sobre infancia I. Sujeto de derechos y protagonista.* Lima. Ifejant.
- Cussianovich, A. (2010). *Ensayos sobre infancia II. Sujeto de derechos y protagonista.* Lima. Ifejant.
- Cussianovich, A. (2010). *Ensayos sobre infancia II. Sujeto de derechos y protagonista.* Lima. Ifejant.

- Cussianovich & Marquez (2002). *Hacia una participación protagónica de los niños, niñas y adolescentes*. Save the Children Suecia. Lima.
- DeMause, Lloyd, (1998). *La Historia del abuso infantil*. Diario de Psicohistoria. Colorado.
- Ferrán, C. (2006). *Infancia y representaciones sociales Childhood and Social Representations*. Instituto de Investigaciones sobre Calidad de Vida. Universidad de Girona. Revista. Política y Sociedad, Vol. 43 Núm. 1. Recuperado de:
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO0606130027A/2636/23798>
- Fondo de Cultura Económica. *Diccionario Iberoamericano de Filosofía y Educación*. Recuperado de:
<https://fondodeculturaeconomica.com/dife/definicion>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia- (2019). *Compilación de procesos exitosos de participación de niñas, niños y adolescentes en México, América Latina y otras regiones del mundo*. México.
- García, E. (2004). *Infancia de los derechos y de la justicia*. Editores del Puerto. Buenos Aires.
- Giorgi, V., & Albernaz, L, (2010). *La Participación de los NNA en las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. INN.
- Gaitán, L. (2006). *La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de Una mirada Distinta*. UCM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. España.
- García, J. (2022). *El movimiento social de niñez trabajadora y su influencia en la elaboración de instrumentos legales y de política pública en el Perú, 2000 – 2020* [Tesis para optar el Grado Académico de Doctor en Ciencias Sociales en la especialidad de Sociología]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima. Perú.
- Grupo de Trabajo (2014). Reporte: “*Gasto Público en las Niñas, Niños y Adolescentes en el Perú (GPNNA)*”. Lima. Perú.
- Hart, R. (1993). *La participación de los niños, de la participación simbólica a la participación auténtica*. UNICEF.
- Instituto de Formación para Educadores de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores, (2008). *Curso Virtual Participación Protagónica de NNA*. Lima, Perú.

- Instituto Interamericano del Niño, (2004). *las políticas públicas y los sistemas de Protección a la infancia. hacia la inclusión educativa y social de la niñez con capacidades diferentes.*
- Instituto Interamericano del Niño, (2010). *Menú de Indicadores y Sistema de Monitoreo del Derecho a la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes.* OEA. Montevideo.
- Instituto Interamericano del Niño, (2011). *El dicho del hecho.* Organismo Especializado de la OEA. Montevideo.
- Liebel, M., Saadi, I. (2011). *La participación infantil ante el desafío de la diversidad cultural.* Universidad Libre de Berlín. Alemania.
- Liebel, M. (2003). *Infancia y Trabajo: Para una mejor comprensión de los niños trabajadores en diferentes culturas y continentes.* Lima, Ifejant.
- Liebel, M. (2008). *Derechos - significados para niños en diferentes contextos sociales y culturales.* Lima, Ifejant.
- Liebel, M. (2013). *Niñez y Justicia Social Repensando sus derechos.* Chile, Salesianos.
- Liebel, M, y Martinez, M. (2009). *Infancia y Derechos Humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica.* Lima, Ifejant.
- Luévano G, y Rosillo, A. (2014). *Derechos Políticos como derechos fundamentales. Regulación Internacional y local.* Bolivia. CEEPAC.
- Mejía, J. (2004). *Sobre la investigación cualitativa. Nuevos conceptos y campos de desarrollo.* Revista. Investigaciones Sociales. Año VIII, 13.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Los derechos humanos en el Perú: Nociones básicas.* Biblioteca Nacional del Perú.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2011). *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.* Lima, Perú.
- Morata, F. (1992). *Institucionalización y rendimiento político del Estado Autonomico.* Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 76. 1992
- Novella, A. (2001). *Formas de participación infantil: la concreción del derecho.* Universidad de Barcelona. Facultad de pedagogía. N° 38 p.77-px93.

- Novella, A, y Trilla J. (2011). *Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los Consejos de Infancia*. Revista de Educación, p.23-43.
- O'Donnell, D. (2004). *La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en Relación a la Familia*. México.
- Oviedo, S. (2009). *Los grandes aprendizajes y retos del movimiento de defensa de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en el Ecuador 1990-2008* [Tesis de Maestría]. Universidad Central del Ecuador.
- Olvera e Izunsa. (2004). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social. México.
- Pavez, I. (2012). *Sociología de la Infancia: las niñas y niños como actores sociales*. Revista de sociología, N° 27.
- Pilotti, F. (2001). *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*. Naciones Unidas. Cepal. Chile.
- Rosillo, A, y Luévano, G., (2014). *Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación Internacional y local*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. CEEPAC. San Luis Potosí.
- Ruiz, S. (2013). *Análisis de las experiencias de participación de las y los adolescentes en los Consejos Consultivos Nacionales de Niños, Niñas y Adolescentes en el Ecuador*. [Tesis de Maestría] Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito. Recuperado de:
<http://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/6415>
- UNICEF. (1998). *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Colombia.
- UNICEF. (2022). *Análisis del gasto público en niñas, niños y adolescentes del 2019 y 2020*. Grupo de Seguimiento al Gasto Público en Niñas, Niños y Adolescentes. Lima.
- Torrado, C. (2005). *La Convención de los Derechos de los niños como marco para pensar la Política Social. Ponencia. Coloquio sobre infancia*. Centro de Estudios Sociales y Observatorio sobre infancia. Universidad Nacional de Colombia.

- Tonucci F. (2015). *La ciudad de los Niños*. Editorial GRAO, Primera Edición. Barcelona.
- Tussie D. (1997). *El BID el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. FLACSO. Argentina.
- Valencia, J. (2009). *Justicia y Derechos del Niño*. Número 11. UNICEF. Chile.
- Valencia, J. (2019). *Estado situacional para la implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas del estado peruano*. [Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política]. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ziccardi, A. (2004). *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local*. Universidad Nacional Autónoma de México.

REFERENCIAS VIRTUALES

- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014) *Plan Estratégico Municipal*. Recuperado de:
<https://www.munlima.gob.pe/la-municipalidad/memorias-de-la-municipalidad-metropolitana-de-lima/>
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014). Recuperado de:
www.munlima.gob.pe/gerencias/gerencia-de-desarrollo-social/defensoria-municipal-del-nino-nina-y-adolescente-demuna/.
- Organización de Estados Americanos. (2003) *Desarrollo del Niño en la Primera Infancia: Una Inversión en el Futuro*” Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial. N.W. Washington, DC. 20433. Recuperado de:
<http://www.oas.org/udse/dit/cap1.htm>

Vídeo de Youtube

- Canal "No Apta Para Adultos" NAPA. (2009, 8 de julio). *Las Organizaciones de NNA y la revisión de su Código del Niño y Adolescente* [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=43cxSAaVR8Y&t=155s>
- Canal Municipalidad de Lima. (2013, 15 de febrero). *Alcaldesa Susana Villarán reconoció a CCONNA por su primer aniversario*. [Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=pwimwDOvycY>
- Canal "No Apta Para Adultos" NAPA. (2011, 18 de enero).

Creación del Consejo Consultivo de Niños Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana.

[Archivo de Vídeo]. Youtube. Recuperado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=qsOY3OVkqAg>

Canal "Universidad Marcelina Champagnat". (2016, 29 septiembre).

Convención de los derechos del niño - IFEJANT UMCH

[Archivo de Vídeo]. Youtube Recuperado de:
<https://www.youtube.com/watch?v=XcEg68Q-Y64&t=733s>

ANEXOS

ANEXO N° 1: GUÍA DE ENTREVISTA

Formato de entrevista a delegado y delegada del CCONNA-LM (entrevista abierta y semi-estructurada)
Nombre del entrevistado: Lugar y fecha: Organización procedente: Objetivo: Conocer su percepción sobre la participación de los NNA a través del Consejo Consultivo de NNA de la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre la gestión 2012-2016.
PREGUNTAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo te sientes al participar del CCONNA-LM? 2. ¿Por qué participas en el CCONNA-LM? 3. ¿Cuál fue el camino que recorriste para integrar el CCONNA-LM? 4. ¿Por qué es importante que los NNA participen del CCONNA-LM? 5. ¿Cuáles fueron los cambios que tienes ahora al participar del CCONNA-LM? 6. ¿Qué es lo que más te motivó a ser representante de tu sector y participar en el CCONNA-LM? 7. ¿Qué es el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes? 8. ¿Cómo se crea el CCONNA LM? 9. ¿Cuáles son los logros del CCONNA-LM? 10. ¿Qué problemas atravesó el CCONNA-LM cuando participaste? 11. ¿Las autoridades escucharon a los NNA? ¿por qué sí o no? 12. ¿El CCONNA-LM cumple su rol para lo que fue creado? 13. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del CCONNA-LM? 14. ¿Cuáles son los desafíos actuales que enfrenta el CCONNA-LM?

Formato de entrevista a Colaborador Municipal
Nombre y apellido del entrevistado: Lugar y fecha: Cargo Municipal: Gestión: Profesión: Objetivo: Conocer la experiencia del CCONNA LM como mecanismo de participación de los NNA promovido por la Municipal de Lima Metropolitana, comprendidos entre los años 2013 al 2016.
PREGUNTAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cómo llegaste a acompañar la experiencia del CCONNA-LM? 2. ¿Cómo es el proceso de participación de los NNA en el CCONNA-LM? 3. ¿Cuáles fueron las políticas, programas o proyectos consultados al CCONNA-

<p>LM en la gestión que usted acompañó?</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. ¿Qué opiniones de los NNA fueron escuchados por las autoridades en el periodo que usted acompañó? 5. ¿El CCONNA LM incidió, a nivel municipal, sobre problemas que afectan a los niños, niñas y adolescentes en Lima Metropolitana? 6. ¿Qué organizaciones de NNA participan en el CCONNA-LM? 7. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del Consejo Consultivo de NNA de Lima Metropolitana? 8. ¿Cuál fue el aporte de la sociedad civil en el proceso de creación e implementación del CCONNA-LM? 9. ¿En este período que usted acompañó cuáles fueron los resultados? 10. ¿Qué desafíos debe asumir la MML con respecto a la promoción de la participación de los NNA? 11. ¿Qué recomendaría para el mejoramiento de la estructura organizativa del CCONNA-LM? 12. ¿Cómo se ve al CCONNA-LM en el organigrama de la MML?

<p>Formato de entrevista a Colaboradores de ONGs</p>
<p>Nombre del entrevistado: Lugar y fecha: Objetivo: Conocer su percepción sobre la participación de los NNA a través del Consejo Consultivo de NNA de la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre la gestión 2012-2016.</p>
<p>PREGUNTAS</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Qué son los consejos consultivos de la niñez y adolescencia? 2. ¿Cuál considera que es el rol de los consejos consultivos? 3. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del Consejo Consultivo de NNA de Lima Metropolitana? 4. ¿Qué opiniones de los NNA fueron escuchados por las autoridades en el periodo 2012-2016? 5. ¿El CCONNA-LM cumple el rol para el que fue creado? 6. ¿En este período que usted acompaña el proceso cuáles fueron los resultados? 7. ¿Cuáles cree que son los desafíos actuales que enfrentan estas organizaciones? 8. ¿Qué recomendaría para el mejoramiento de la estructura organizativa del CCONNA-LM?

ANEXO N° 2: Revisión documental de propuestas presentadas por el CCONNA

OPINIONES DE TEMAS	AÑO 2013-2014	AÑO 2015-2016	PROPUESTAS TOMADAS EN CUENTA POR LA AUTORIDAD DE LA MML

ANEXO N° 3: MATRIZ DE CONSISTENCIA

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	CATEGORÍAS	FUENTES	TÉCNICAS
¿La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) entre los años 2012-2016, escuchó y consideró, según el marco jurídico internacional, las opiniones del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes cuando diseñó e implementó obras públicas municipales en su favor?	Objetivo General: Conocer la creación, implementación y funcionamiento del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre el 2012 y 2016, haciendo énfasis en el proceso de escucha y consideración de opiniones bajo el mandato de la Convención sobre los Derechos del Niño.	El Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes de Lima Metropolitana es un mecanismo que reproduce el enfoque de política de baja intensidad del derecho a la opinión de los niños, niñas y adolescentes en la gestión municipal de Lima, es decir, que le da continuidad a la interpretación y ejercicio simbólico de	Política pública de participación	NNA Funcionario Municipal Documentos	Entrevista: (Anexo 1) Análisis documental

<p>¿Cuáles fueron los factores que permitieron la creación e implementación del Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes en un gobierno progresista y en otro conservador en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el año 2012 y 2016?</p>	<p>Describir el proceso y los factores que influyeron en la creación e implementación del Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes, en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2012 y 2016, bajo la gestión de un gobierno de izquierda y otro de derecha.</p>	<p>la participación de los niños, niñas y adolescentes en lo que refiere al diseño, formulación, implementación y evaluación de la política pública y social desarrollada por la Municipalidad Metropolitana de Lima.</p> <p>La MML entre el</p>	<p>Política pública de participación de NNA</p> <p>Mecanismos de participación de NNA</p>	<p>NNA Funcionario Municipal Documentos</p>	<p>Entrevista (Anexo 1) Análisis documental</p>
<p>¿Las opiniones de los NNA fueron escuchadas y consideradas cuando la Municipalidad Metropolitana de Lima formuló y decidió sobre</p>	<p>Analizar las opiniones de los NNA que fueron consideradas cuando la MML diseñó y formuló políticas y obras públicas durante la gestión</p>	<p>2012 y 2016, escucha a los NNA bajo la prevalencia del enfoque desarrollista de la Convención</p>		<p>NNA Funcionario Municipal Documentos</p>	<p>Entrevista (Anexo 1) Análisis documental</p>

las políticas u obras públicas relacionadas con ellos entre 2012 y 2016?	progresista de Susana Villarán y la gestión conservadora de Luis Castañeda.	sobre los Derechos del Niño, el adultocentrismo y la cultura institucional de la MML, de cara a			
¿Qué tipo de participación se desarrolló en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre el 2012 y 2016?	Identificar qué tipo de participación se ejerció en el Consejo Consultivo de niños, niñas y adolescentes en la Municipalidad Metropolitana de Lima entre los años 2012 al 2016.	entender el ejercicio e influencia de la participación de los NNA en la política pública del MML a lo largo de las gestiones municipales que tuvieron lugar entre 2012 y 2016. En resumen, la MML	Participación protagónica Participación simbólica	NNA Funcionario Municipal Documentos	Entrevista (Anexo 1) Análisis documental
¿La institucionalización del derecho a la participación por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima	Definir los factores que limitaron o favorecieron la implementación del derecho de los niños, niñas y adolescentes a	escucha a los NNA si tener en consideración las tres fases que determinan la ejecución del	Institucionalización del derecho a la participación de los NNA	NNA Funcionario Municipal Documentos	Entrevista (Anexo 1) Análisis documental

<p>favorece, garantiza o limita el ejercicio y goce del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y considerados en las decisiones y políticas públicas de la ciudad?</p>	<p>ser escuchados y tomados en cuenta durante los dos gobiernos municipales de Lima que tuvieron a su cargo el consejo consultivo de niños, niñas y adolescentes entre 2012 y 2016</p>	<p>derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes por medio de la figura del Consejo Consultivo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) el encuentro y diálogo entre los decisores de las políticas públicas y las opiniones de los NNA; 2) la consideración efectiva de las opiniones de los NNA en la política pública; 3) finalmente, dado el caso que las opiniones no hubieran sido tomadas en 			
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

		cuenta, conocer qué tanto y de qué modo esto fue informado a los NNA.			
--	--	-----------------------------------------------------------------------	--	--	--

