



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE MÉXICO
(FLACSO-MÉXICO)**

***“EL DERECHO POLÍTICO A LA PARTICIPACIÓN
Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LA
INFANCIA”***

**TESINA QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS
PRESENTA**

RAFAEL CABALLERO ALVAREZ

DIRECTORA:

DRA. MÓNICA GONZÁLEZ CONTRÓ

Quiero dedicar este trabajo a:

Rafaela y Zenón, por darme la grandiosa oportunidad de poder ser y estar.

Mónica González Contró, por sus sabios consejos y atinada dirección.

Ariadna Estévez, Nubia Lindo y Claudia Corona, por compartirme algunos de sus vastos conocimientos.

José Luis Gutiérrez, Alejandro Becerra y Tomás Romero, por su amistad, apoyo y las facilidades brindadas para llegar hasta este punto.

Lourdes, Jaime, Elizabeth, Jorge, Susana, Laura y en general a todos mis amigos y compañeros de trabajo que alguna vez me brindaron una palabra de aliento.

Alberto, Fernando, Lisa y María Elena, por su incondicional amistad y por mantenerse siempre atentos y atentas a mi desarrollo durante este proceso.

Elena, por su entrañable amistad y sus valiosas opiniones sobre mis ensayos.

Mi adorada *Ariadna*, por caminar conmigo todo este trayecto y continuar andando más allá.

“EL DERECHO POLÍTICO A LA PARTICIPACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LA INFANCIA”

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.

- a) Democracia participativa
- b) Participación y derechos políticos
- c) Derechos de niñas, niños y adolescentes
- d) El derecho a la participación infantil

CAPÍTULO II. EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN INFANTIL EN MÉXICO.

- a) Generalidades
- b) Elecciones infantiles 1997
- c) Consulta infantil y juvenil 2000
- d) Consulta infantil y juvenil 2003
- e) Ejercicio infantil y juvenil 2006 “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos”

CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN INFANTIL COMO DERECHO POLÍTICO EN EL CASO MEXICANO.

- a) Los ejercicios de participación infantil como medios de la libre expresión
- b) Niñas y niños como ciudadanos en desarrollo
- c) Similitudes entre los ejercicios de participación infantil y los de participación ciudadana
- d) Algunos apuntes para el desarrollo de una participación infantil genuina.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.

FUENTES.

“EL DERECHO POLÍTICO A LA PARTICIPACIÓN Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS DE LA INFANCIA”

“No podemos establecer los derechos de los niños como si se tratara de un grupo marginal de la sociedad humana. Se trata, por el contrario, de tomarse en serio que los niños son seres humanos.”

Liborio L. Hierro. ¿Tienen los niños derechos? Comentario a la Convención sobre los derechos del niño, pp. 228.

INTRODUCCIÓN.

Los derechos políticos son fundamentales dentro de un régimen democrático y su ejercicio puede ser incluso indicativo de la solidez de éste. Aquellos sistemas en donde los derechos políticos son condicionados, limitados o suprimidos y en donde su ejercicio es motivo de intimidación o persecución, definitivamente no pueden considerarse democráticos. En cambio, un contexto en donde la mayoría de la población puede involucrarse en los asuntos políticos y en donde pueden constatarse los resultados de esta actividad en hechos concretos dentro de la arena pública, sí podría constituir un régimen democrático. En consecuencia, la ausencia o limitación de los derechos políticos y del fomento de su ejercicio pueden representar un problema para la sostenibilidad de la democracia.

Los derechos políticos podrían considerarse la base de las democracias modernas si nos remitimos a la base etimológica ya clásica de que la democracia significa gobierno del pueblo o que el poder es ejercido por el pueblo. Es evidente que en la actualidad resultaría complicado pensar en que toda la población de un Estado se pudiera congregarse en un espacio público para discutir los asuntos que conciernen a toda la comunidad, como sucedía en el ágora de la Grecia clásica. Sin embargo los regímenes políticos modernos hacen uso de ciertos mecanismos para que las personas puedan influir en la toma de decisiones y en general en el ejercicio del poder. El más tradicional de estos mecanismos corresponde al sufragio y a la posibilidad de postularse

como representante popular. Es por ello que ante la imposibilidad de que todas las personas tomen parte de todas las decisiones, la democracia representativa constituye una opción para que la gente elija por mayoría a aquellos que deberán velar por sus intereses y a quienes habrán de dirigir sus demandas.

Pero el voto no es el único derecho político que existe, también está la posibilidad de reunirse pacíficamente y conformar gremios, o participar en la toma de decisiones mediante mecanismos de participación directa, como las consultas o el referéndum. Desde esta perspectiva, los derechos políticos están llamados a formar parte del estilo cotidiano de vida de las personas y no solamente expresarse con la acción del voto. La democracia representativa, desde esta lógica, debe verse complementada con la democracia deliberativa o participativa.

Por otro lado, a lo largo de la historia los derechos políticos generalmente han sido reservados para quienes entran en la categoría de ciudadanos, muy probablemente debido a la tradición liberal que los asocia sistemática y exclusivamente a la cuestión de la designación de representantes. Esta visión sin embargo puede resultar cuestionable en la actualidad, pues en la práctica existen actividades que pueden ser equivalentes al ejercicio de ciertos derechos políticos y obtener resultados similares. Las manifestaciones públicas son clara muestra de ello. Es posible que en una marcha para exigir la protección de un ecosistema amenazado participen niños o jóvenes legítimamente preocupados por la conservación de la biosfera, cuya presencia pueda estimular más una respuesta gubernamental que si la manifestación estuviera sólo compuesta por ciudadanos; preocupaciones compartidas a nivel mundial como el calentamiento global, la pandemia del VIH-Sida o los estragos de la globalización económica pueden convocar a personas con distinta ciudadanía en un punto geográfico concreto y alentar la respuesta de distintos jefes de Estado a nivel local y la coordinación de esfuerzos multilaterales en el plano mundial.

Como se puede ver, quizás existan dos dimensiones de los derechos políticos, uno en *la práctica*, en donde pueden ser ejercidos no en exclusividad

por los ciudadanos, y otra en *la forma*, cuando *legalmente* están designados para ellos, como ocurre en la mayoría de los sistemas políticos y legales del mundo. Al amparo de este argumento, lo que pretende el presente trabajo es desarrollar la idea de que los derechos políticos, en tanto derechos humanos, son universales y asisten a todas las personas, incluidas las niñas, niños y jóvenes, aunque para ellos, como se verá más adelante, con ciertos matices. En síntesis esta es la hipótesis que surge como respuesta a la inquietud que da origen a este trabajo y que deriva de la siguiente pregunta: ¿Se puede hablar de participación infantil en términos de derechos políticos no necesariamente ligados a la ciudadanía? En caso de que así sea derivan al menos dos preguntas más: ¿Existen medios para ejercerlos? ¿Qué relevancia tiene que sean ejercidos?

La hipótesis se descompone en tres líneas argumentativas que giran igualmente en torno al ejercicio de los derechos políticos ligados a la participación y la posibilidad de que éstos puedan ser practicados no sólo por la población adulta y ciudadana, sino también por las niñas, niños y adolescentes. La primera de ellas va en el sentido de afirmar que los ejercicios de participación infantil pueden representar mecanismos apropiados para que las niñas y niños del país ejerzan su derecho a expresarse sobre lo que les preocupa o interesa, bien sea de manera libre o sobre temas acotados. Una segunda línea argumentativa es regida por la idea de que, tal como sucede en el caso de los derechos políticos ejercidos por la población adulta, si se sigue la misma lógica, el derecho a la participación en los niños y niñas igualmente puede incidir en las decisiones de gobierno, sobre todo si se considera que los resultados de este tipo de ejercicios bien pueden encender focos amarillos sobre alguna problemática en particular que afecta a la infancia y que requiere la intervención urgente del Estado. La tercera línea de argumentación gira en torno a la premisa de que los ejercicios de participación infantil pueden ser de utilidad para que la población infantil se familiarice con ejercicios de participación política propios de la democracia moderna, haciéndose con ello de herramientas para ejercer una ciudadanía más plena en la vida adulta.

Como agregado a este último argumento vale la pena señalar que ejercicios de participación política directa tales como la consulta o el referéndum no han llegado a constituirse como mecanismos institucionalizados en la vida política de México, por lo que la población no está familiarizada con ellos y su adopción será quizás un tanto complicada por la misma razón. Esto lo que genera es un círculo vicioso en donde el Estado hace poco por institucionalizar este tipo de ejercicios y la población no los exige porque los desconoce, no se identifica con ellos o bien porque le generan desconfianza. En esta lógica, si se promueven los ejercicios de participación infantil es posible que en la edad adulta los individuos estén mayormente familiarizados con la participación política y, en esa medida, se fortalezca la democracia, se limiten los abusos de poder y la ciudadanía sea protagonista y no comparsa en el desarrollo de la agenda política.

El referente empírico que constituye la unidad de análisis para desarrollar este argumento descompuesto en tres líneas pertenece a eventos de la realidad social recientes, vinculados con los ejercicios de participación infantil llevados a cabo en México a escala nacional durante la segunda mitad de la década de los noventa y hasta 2006. Concretamente se hace referencia a la *Consulta infantil y juvenil*, organizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México (UNICEF), misma que solía realizarse el mismo día de la jornada electoral en cada elección federal desde 1997 (aunque ese año llevaba el nombre de “*Elecciones infantiles*” y justo constituía un simulacro electoral más que una consulta), hasta 2003; en el año 2006 cambió el formato a modo de volver a su origen, como se verá más adelante.

Es pertinente hacer mención que en México se ha organizado anualmente desde 2003 otro ejercicio de participación infantil conocido como “*Parlamento Infantil de las niñas y los niños de México*”, cuyas instituciones convocantes son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Congreso de la Unión, amén de los propios IFE y UNICEF. Se trata de un ejercicio cuyo principal objetivo es organizar la simulación de una sesión plenaria del Congreso, así como del

trabajo en comisiones legislativas, cuyos protagonistas son niñas y niños procedentes de todas las entidades federativas del país. Sin embargo, dado que este ejercicio y cada una de sus ediciones constituyen un objeto de análisis en sí mismos, se consideró pertinente no abordar el tema en este trabajo. Tal vez en un segundo momento, si esta tesina es ampliada o se cree conveniente ser complementada, el caso del *Parlamento* pueda ser retomado, pero por el momento sólo se menciona por la importancia que significa ser uno de los dos principales ejercicios de participación infantil a escala nacional. De tal suerte que el único referente empírico radicará en los ejercicios de participación infantil impulsados fundamentalmente por el IFE y apoyados por UNICEF.

Así, el objetivo principal de esta tesina se refiere a identificar elementos que permitan corroborar la hipótesis conforme a cada una de las líneas argumentativas que la componen, tanto desde el punto de vista teórico como a partir del referente empírico seleccionado. Para analizar estos ejercicios de participación infantil en sus distintas ediciones será necesario contar previamente con una suerte de marco conceptual que nos permita comprobar la validez de las hipótesis que subyacen a cada una de las líneas argumentativas descritas. En este sentido, lo primero será construir un piso conceptual básico de elementos indispensables que estén interconectados según la perspectiva que se quiere imprimir al texto. Específicamente estamos hablando de democracia participativa y representación, derechos políticos y participación, derechos de la infancia y participación infantil. Esta será la base conceptual que se quiere elaborar, aunque invariablemente se tendrán que abordar algunos otros conceptos para construir los primeros, como: democracia representativa, niñas y niños como sujetos de derechos, mecanismos de participación directa y legislación en materia de derechos infantiles. Para la construcción de este apartado se recurrirá a algunos autores destacados en los temas de democracia participativa y derechos de la infancia, entre ellos: Giovanni Sartori, Robert Dahl, Norberto Bobbio, Angel Rivero, Philippe Ariès y Liborio Hierro. La base de esta discusión será acerca de la democracia, entendida ésta como una forma de gobierno, pero también como un sistema de organización política y social que requiere de la participación activa de los sujetos, incluidos los niños y niñas, por lo que resulta indispensable dotarlos de

herramientas para el ejercicio de sus derechos políticos, tanto presentes como futuros.

La segunda parte de este trabajo es de corte más descriptivo. En ella se abordarán una a una las ediciones de los ejercicios que sirven como referentes empíricos para esta discusión. La idea es ofrecer las generalidades de cada una de las versiones de este ejercicio a fin de conocer su evolución y sacar algunas conclusiones del contraste entre la teoría y la práctica en el tema de la participación infantil.

En el tercer capítulo es donde se tratarán con mayor énfasis las tres líneas argumentativas que ya se han adelantado, pues con base a los conceptos del marco teórico y los datos de la experiencia concreta, se podrá realizar una analogía acerca de las similitudes que guardan la participación infantil y la participación ciudadana en cuanto a características y propósitos. Este comparativo apuntalará la relevancia de la participación infantil no sólo como mecanismo de expresión de la propia comunidad infantil, sino como una suerte de entrenamiento para la vida democrática moderna. Igualmente se buscará analizar con una mirada crítica la experiencia de las *Consultas infantiles y juveniles*, con el objeto de destacar sus aportes y señalar sus debilidades. Esto con el ánimo de identificar elementos a considerar para perfeccionar tales ejercicios, a fin de que efectivamente éstos se conviertan en mecanismos que, por un lado, colaboren a garantizar el respeto a los derechos de los niños y niñas en el presente y, por otro, coadyuven al desarrollo de habilidades para el ejercicio de la ciudadanía en el futuro.

“Abandonar las cosas al gobierno, lo mismo que abandonarlas a la providencia, significa no tomarse por ellas interés alguno y sufrir sus consecuencias, cuando son desagradables, como azotes de la naturaleza.”
John Stuart Mill, Del gobierno representativo, pp. 178.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

a) Democracia participativa

A pesar de que la democracia es un concepto acuñado en la Grecia clásica, aún en la actualidad es inacabado. Miles son las páginas que se han escrito en torno a ella e incontables los autores que se han especializado en su disertación. No obstante, pareciera existir un consenso en torno a ciertos elementos que son comunes a las distintas visiones teóricas que se han ocupado del tema¹.

Invariablemente la piedra de toque reside en la raíz etimológica del concepto, la cual se refiere al ejercicio de gobierno o a la ostentación del poder por parte de una comunidad (*démos*: gente, *kratos*: poder).² La democracia entonces se distingue de las formas de gobierno autocráticas en la medida en que el poder no es ejercido por una sola persona o por un grupo reducido de ellas, sino que involucra a una población más amplia. Pero ¿de qué manera puede hacerse esto posible?

En la Grecia antigua la democracia implicaba la participación de la comunidad. Los hombres se reunían en un espacio público conocido como

¹ Giovanni Sartori, Norberto Bobbio y Robert Dahl son tres de los principales autores contemporáneos que coinciden en varios elementos que definen a la democracia moderna, tales como el respeto a los derechos fundamentales, representatividad, competencia política equilibrada a través de un sistema de partidos y efectividad del derecho al voto, entre otros. Para mayores referencias consúltese *¿Qué es la democracia?*; *Teoría general de la política* y *La democracia: una guía para los ciudadanos*, de Sartori, Bobbio y Dahl, respectivamente.

² De acuerdo al diccionario de Ciencia política de Andrés Serra Rojas, la democracia tiene como fundamento la idea de que las cosas públicas interesan o afectan a todos y deben resolverse con el conjunto de todos o, al menos, de las mayorías. Etimológicamente procede del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, poder. A lo largo de este capítulo se buscará desarrollar un concepto mínimo de democracia.

Ágora y discutían asuntos de interés general. Giovanni Sartori afirma que los atenienses, por ejemplo, se reunían en la plaza pública en un número cercano a los cinco mil, aunque con frecuencia sólo asistía la mitad (Sartori 1993:18). La toma de decisiones se realizaba comunitaria y públicamente, aunque no propiamente a los ojos de todos. La democracia nunca ha sido incluyente en su totalidad, ni siquiera en la cuna de la civilización occidental en donde se gestó, pues quienes podían discutir los asuntos públicos, aquellos que tenían que ver con la *polis*, con la ciudad, eran justamente los hombres griegos. Las mujeres, los esclavos y los niños quedaban al margen de este proceso. Esto es importante mencionarlo debido a que esta visión ha prevalecido a lo largo del tiempo y sólo paulatinamente se ha ido modificando en los modernos regímenes políticos. Primero se abolió la esclavitud, después se reconocieron derechos a las mujeres y poco después a los niños, aunque el desarrollo del tema de los derechos de éstos últimos ha resultado más pausado aún, como se verá a lo largo de este ensayo. Hablando de derechos políticos, éstos fueron primero reservados para los hombres ciudadanos, luego se incluyó a las mujeres al reconocerlas como ciudadanas y hasta la fecha reconocérselos a las niñas y niños sigue siendo objeto de debate.

Ahora bien, pensar que en nuestros días los habitantes de una nación se puedan dar cita en un espacio determinado para discutir asuntos de interés común y tomar decisiones colectivas resulta impensable; un esquema así sería sencillamente impracticable. El mismo Sartori reconoce esta condición en su obra *¿Qué es la democracia?* cuando reflexiona acerca de la composición colectiva que suele denominarse como pueblo: *“Cuando los griegos acuñaron *demokratía* –la palabra aparece por primera vez con Herodoto- el *demos* en cuestión estaba constituido por ciudadanos de la *polis*, de la pequeña ciudad que en verdad era una comunidad, una *Gemeinschaft*. Pero el hecho es que aquel pueblo que ha actuado sobre la escena histórica en la *polis*, en los comunes, e incluso –como Tercero y luego Cuarto Estado- al tiempo de la revolución de 1789, ya no existe”* (Sartori 1993:18).

A medida que las comunidades políticas crecían en términos de territorio y en número de habitantes, este tipo de democracia clásica comenzó a

tornarse quimérica. Además, la organización sociopolítica de las naciones del mundo occidental que imperó desde aproximadamente el siglo VII de la era moderna hasta el renacimiento, no favorecía en nada la creación de condiciones de acceso al ejercicio de gobierno ni a la toma de decisiones. El Feudalismo se caracterizó precisamente por poseer una estructura de poder cerrada y rígida en la que los actores principales eran la nobleza, el clero y el ejército. El resto de la población se componía en general por vasallos denominados *siervos* y comerciantes, aunque éstos últimos constituían un número mucho menor. No fue sino hasta precisamente con las corrientes ilustradas del siglo XVIII que la cuestión de los derechos y el acceso de las masas al poder se convirtió en tema relevante, sobre todo porque a partir de entonces se identificó a la democracia como una forma de gobierno propicia para la preservación de libertades fundamentales y opuesta a la oligarquía, la autocracia o cualquier otra forma de gobierno absolutista.

En las corrientes de pensamiento que terminaron con el Feudalismo y la larga etapa oscurantista del conocimiento se puede observar un espíritu emancipatorio y reivindicante de la condición humana, particularmente en la doctrina liberal que derivó de la Ilustración. Con ello la idea de que el soberano era elegido por designio divino fue enterrada y sustituida justamente por un nuevo paradigma que dictaba que todos los hombres son iguales y libres (que hasta la fecha es el ideal sobre el que se funda la teoría de los derechos humanos moderna, tal como se puede comprobar en el artículo 1 la Declaración Universal de los Derechos Humanos). En esta medida comenzó a resurgir la noción de que el pueblo debe gobernarse a sí mismo para evitar su sometimiento a la voluntad de una sola persona.

Las nuevas condiciones políticas ante la caída de la monarquía y el crecimiento demográfico de las nuevas naciones, entre otros factores, hacían inoperantes los ejercicios de participación política directa. Definitivamente las sociedades decimonónicas poco parecido guardaban con la *polis* griega, ni en tamaño ni en composición. Bobbio menciona a este respecto que se presentó una mutación histórica que consistió en el paso de una ciudad-Estado a los grandes Estados territoriales (Bobbio 2003:407). La idea del autogobierno en

una población muy numerosa y distribuida geográficamente a lo largo y ancho de todo un territorio nacional parecía poco viable. La respuesta a este dilema se halló en la democracia representativa.

En palabras de José Woldenberg y Luis Salazar, la democracia moderna sólo puede ser representativa. Esto es, que el pueblo no elige de hecho las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones (Woldenberg y Salazar 1997:22). El mecanismo para la designación de tales representantes radica en las elecciones, a través de las cuales el pueblo soberano autoriza a determinadas personas a legislar o a realizar otras tareas gubernamentales, constitucionalmente delimitadas, por un tiempo determinado. En otras palabras, el pueblo delega en sus representantes electos la capacidad de tomar decisiones.

Por su parte, Norberto Bobbio afirma que la democracia de hoy es representativa, a veces complementada por formas de participación popular directa; la de los antiguos era una democracia directa, a veces forzada por la elección de algunas magistraturas (Bobbio 2003:404). Dicho de otro modo, en el pasado la mayoría de los miembros de una comunidad participaban en la toma de decisiones y sólo algunas de éstas eran tomadas por un grupo selecto; en la era moderna el grupo selecto autorizado para ello es designado por una mayoría que le delega esta responsabilidad, aunque tal mayoría puede en determinado momento también ser incluida en el proceso a través de fórmulas de participación directa. Más adelante se abundará sobre este tema.

Por las razones expuestas, los sistemas electorales y el derecho al voto son elementos indispensables en una democracia representativa, aunque para los propósitos de este texto no se requiere de su profundización, ya que si bien el ejercicio del derecho al voto implica una forma de participación política en sí misma, la participación en la que se quiere poner énfasis es aquella que acompaña al ejercicio de gobierno y no la que se agota en las urnas. La democracia participativa y la representación política forman un vínculo estrecho que atraviesa efectivamente por el derecho al voto, pero que de ninguna

manera encuentra su límite en él. La democracia es más que la designación de representantes, como se verá a continuación.

Para Robert Dahl, existen al menos cinco criterios que definen a un gobierno democrático: a) participación efectiva; b) igualdad de voto; c) comprensión ilustrada; d) control de agenda; y e) inclusión de los adultos (Dahl 1999:47). El primer punto se refiere a que todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo ha de ser la política sean conocidos por los otros miembros. La igualdad de voto justamente significa que al momento de tomar una decisión cada miembro debe tener la misma oportunidad igual y efectiva de poder votar y que cada voto tenga el mismo valor. La comprensión ilustrada se refiere a que todo miembro debe tener las mismas oportunidades iguales y efectivas para ilustrarse sobre las políticas alternativas relevantes y sus posibles consecuencias. Por lo que hace al control de la agenda, Dahl señala que los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y qué asuntos deben ser incorporados a la agenda pública. Finalmente, el último criterio dicta que todos, o al menos la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben contar con los derechos de ciudadanía implícitos en los cuatro criterios anteriores.

De la estructura planteada por Dahl podemos inferir que la democracia moderna requiere necesariamente de la participación de sus miembros, para informarse, para expresarse, para incidir en la agenda política e incluso para determinar ésta.

Por su parte, Angel Rivero señala en su obra *Representación política y Participación*, que “en las democracias liberales los ciudadanos (salvo unos muy pocos que caben sentados en una mesa) no participan en el gobierno. La participación política en la democracia liberal consiste básicamente en un tipo de actividad orientada a influir sobre el gobierno mediante el ejercicio de los derechos políticos. La articulación de esta influencia puede tomar la forma central de la elección de los gobernantes (las elecciones) o encarnarse en

diversas actividades orientadas a influir en las decisiones políticas de los mismos” (Rivero 1997:209).

La democracia participativa se concibe entonces como un complemento de la democracia representativa que tiene que ver, por un lado, con la designación de representantes políticos y, por otro, con el involucramiento en algunas zonas de la arena política por parte de las masas que los eligen.

b) *Participación y derechos políticos*

Según John Stuart Mill, *“No hay dificultad en demostrar que el ideal de la mejor forma de gobierno es la que inviste de soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano no sólo voz en el ejercicio del poder, sino, de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”* (Mill 1965:180). Haciendo una interpretación de esta afirmación, podríamos concluir que la participación es en cierto sentido el motor de las democracias modernas, o, por lo menos, está llamada a serlo en la medida en que no sólo se participa para elegir al gobierno, sino también para vigilar u orientar su desempeño, como se verá en este apartado.

Rivero, por otro lado, afirma que la participación política tiene una faceta precisa, que es el voto, y otra más imprecisa que consiste en el ejercicio de los derechos políticos como mecanismo destinado a influir sobre el gobierno (Rivero 1999:213). En otras palabras, la participación se expresa a través de los derechos políticos y son éstos los que le dan sentido tanto a la democracia representativa como a la participativa. A continuación veamos con mayor detalle a qué nos referimos con los conceptos de derechos políticos y participación política.

De acuerdo con Andrés Serra Rojas, los derechos políticos pueden ser entendidos como aquellas prerrogativas que *“otorgan o reconocen las constituciones u otras normas fundamentales de los Estados, en relación con las funciones públicas o con las actividades que se ejercitan fuera del ámbito privado”* (Serra 1999:337). Héctor Fix-Fierro ofrece un concepto más amplio,

pues menciona que: *“Los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales (la Constitución) del ordenamiento jurídico”* (Fix 2006:26). El segundo significado que Fix le otorga a este concepto se empata perfectamente con la definición de Serra, en tanto que se asume que los derechos políticos son aquellos que están consagrados para los ciudadanos de una nación conforme a una matriz legislativa representada por la Constitución. Sin embargo, la primera acepción que ofrece Fix es mucho más incluyente y resulta trascendental para el tema que se busca desarrollar en este ensayo, que se refiere a la cuestión de los derechos políticos en la infancia.

De acuerdo al primer significado que Fix le otorga a los derechos políticos, se puede inferir que éstos pueden ser llevados a la práctica sin que necesariamente estén reconocidos en un marco legal nacional con nombres y apellidos.³ Como se adelantaba desde la introducción, la idea de que los derechos políticos están reservados exclusivamente a los ciudadanos de una nación en particular es cada vez más cuestionable ante los retos que plantea la globalización en ese tema y la propia evolución de los derechos humanos. En el siguiente apartado, en donde se tratará el tema de los derechos de las niñas y niños, se abundará sobre este punto.

Ahora bien, ¿cuál es la utilidad de los derechos políticos? De acuerdo a las breves definiciones expuestas, se podría afirmar que el fin de los derechos políticos es que los ciudadanos puedan participar en la vida política y conseguir una autodeterminación normativa, es decir, la posibilidad de acordar las reglas que hagan posible la convivencia.⁴ En las democracias modernas, particularmente a través de la selección de agentes que habrán de representar

³ No hay que perder de vista que los derechos políticos también existen a la luz del consenso internacional y que se apuntalan en instrumentos del derecho positivo tales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, abierto a firma de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, vigente desde el 23 de marzo de 1976, así como su Protocolo Facultativo. Consúltese en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm

⁴ Para los propósitos de este trabajo es importante señalar esto porque cuando a los niños se les niegan los derechos de participación necesariamente se les imponen las normas, lacerando con ello también el desarrollo de su autonomía individual.

sus intereses y que son autorizados a ejercer la acción de gobierno precisamente en función de la voluntad popular manifestada en dichos procesos de selección. Pero los derechos políticos no se limitan al ámbito electoral, pues aparte de los derechos que se refieren a votar y ser votado habrá que sumar el derecho de petición política y el derecho a asociarse o reunirse con fines políticos.

Como se ha venido insistiendo, el ejercicio de los derechos políticos es un medio para influir también en las acciones de gobierno, aunque para ello se requiere invariablemente de la participación activa de los agentes que ostentan tales derechos. En palabras de Mauricio Merino, *“la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones”* (Merino 1997:29). En esa tesitura, y como ya se adelantaba desde el apartado anterior, el ejercicio de los derechos políticos puede darse en dos momentos a través del mismo vehículo de la participación, aunque con distintos matices: uno en la designación de representantes y otro durante la gestión gubernamental. El primero mediante mecanismos procedimentales para el ejercicio del voto y respeto al principio de mayoría; el segundo a través de mecanismos de escrutinio sobre los gobernantes y de consulta para el legítimo ejercicio de gobierno.

En la mayoría de los países occidentales se ha observado en las últimas décadas un proceso de transición política en donde la democracia representativa ha sido adoptada como modelo de régimen político. La democratización ha implicado la paulatina depuración de los sistemas electorales, a fin de evitar la manipulación de los resultados y garantizar la competencia política justa, la transparencia y el respeto al voto de los ciudadanos. Esto ha favorecido la alternancia pacífica en el poder y la gobernabilidad en la mayoría de los países. Sin embargo, las fórmulas de participación directa en muchos casos no han logrado ser adoptadas en su totalidad, y en el peor de los escenarios ni siquiera existen atisbos de que puedan serlo. Pareciera entonces que el reto actual consiste en encontrar

mecanismos de participación directa que vayan más allá del plano electoral y que apoyen –incluso conduzcan- el ejercicio de gobierno.

Para Sartori *“participación es tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí. Así, no es un “formar parte” inerte ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros (movilización)”* (Sartori 1993:74). Desde esta perspectiva, para alentar la participación política es una condición básica hacer conciencia en los titulares de los derechos políticos sobre el papel que ellos juegan en una democracia. Es indispensable que reconozcan que los derechos políticos no se agotan exclusivamente al delegar la responsabilidad política de la toma de decisiones en ciertos agentes legítimamente facultados para ello.

Mauricio Merino reconoce que la verdadera participación se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva que se encuentra inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas (Merino 1997:12). En otras palabras, la participación depende del medio político social y económico en que se desenvuelven los individuos, pero también de los rasgos singulares de cada uno de ellos que los conducen a decidir en determinado momento entre participar políticamente o abstenerse. Desde esta lógica, si los individuos no se desenvuelven dentro de un contexto democrático y no cuentan con elementos que los incentiven a participar, así como con herramientas que les permitan hacerlo adecuadamente, difícilmente se podría lograr una consolidación de la democracia.

Una fórmula para conseguir lo anterior puede ser sometiendo a las nuevas generaciones de ciudadanos a procesos de familiarización con ejercicios de participación política directa que fortalezcan la operación de los sistemas democráticos de representación. En tal virtud, la inculcación de valores y principios democráticos en niñas, niños, adolescentes y jóvenes, acompañados de mecanismos de participación especialmente diseñados para

ellos,⁵ resultan indispensables. En los siguientes capítulos de este texto se abordará con mayor detalle esta premisa.

c) *Derechos de niñas, niños y adolescentes.*

Una corriente tradicional de los derechos humanos es aquella que plantea que éstos le son propios a todas las personas por el solo hecho de pertenecer al género humano, como si se tratara de derechos naturales, que en tal calidad resultan inherentes, intransferibles, irrenunciables e irreductibles, entre otras características que se les han atribuido. La base de esta noción es el iusnaturalismo que acompañó al Liberalismo del siglo XVIII y que consideraba que los derechos humanos son derechos morales anteriores al Estado. Desde Rousseau y Locke hasta Dworking y Laporta es posible identificar argumentos en este sentido. No obstante, esta visión ha sido cuestionada desde hace algunas décadas y desde varios puntos de vista. Uno de ellos es el de aquellos que defienden la positivización de los derechos humanos, en el sentido de que si estas prerrogativas no son reconocidas en ordenamientos jurídicos de algún tipo no pueden ostentarse como derechos. Norberto Bobbio, Gregorio Peces Barba, e incluso Luigi Ferrajoli, son algunos de los autores que sostienen este tipo de argumentos. Lo que plantean quienes comparten esta perspectiva es enmarcar los derechos humanos en sistemas legales que les permitan adquirir una forma más asible y menos abstracta, al mismo tiempo que procuran su regulación, promoción y respeto.

Cuando las nociones filosóficas de los derechos humanos se concretan en el plano del derecho positivo, éstos adquieren un matiz diferente que facilita el desarrollo de un complejo proceso que comienza por la interpretación y que culmina en el ejercicio de estos derechos, pasando por la promoción y los mecanismos de garantía de los mismos. Así, el reconocimiento de los derechos humanos se ha dado a través de un proceso de “positivización” que sigue una línea que va de lo general a lo particular, sobre todo por lo que hace al ámbito

⁵ Se habla de mecanismos especialmente diseñados para este colectivo social en razón de que, como se verá más adelante, los derechos políticos en la infancia son concebidos de manera distinta a los derechos políticos que asisten a la ciudadanía, no obstante que guardan, o podrían guardar en última instancia, ciertas similitudes.

internacional. En esta lógica, tenemos que los primeros instrumentos internacionales en la materia buscaban proteger derechos civiles elementales como la igualdad y la libertad, y posteriormente se amplió el espectro hacia los derechos políticos, laborales, sociales, económicos y culturales. Pero no sólo se ha ido ampliando el terreno de los derechos humanos en estos términos, sino que también se puede observar un proceso de especialización sobre sectores poblacionales específicos. Es decir que se ha tratado de que estos derechos atribuibles a todas las personas se puedan volver más efectivos en función de las propias categorías del género humano. De esta forma, durante los últimos sesenta años hemos sido testigos de los esfuerzos por proteger de manera más específica los derechos de las mujeres, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad, las niñas, niños y adolescentes, entre otros grupos sociales. La construcción de derechos específicos para estos grupos sociales tuvo un desarrollo diferente en cada caso, aunque es posible que mantengan un punto de coincidencia que radica en su génesis, es decir, una vez que los integrantes de cada colectivo fueron reconocidos como sujetos de derechos en función de la particularidad que los hace ser.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, su reconocimiento fue quizás el más tardío debido a la construcción social que sobre ellos se ha formado y que aún hoy prevalece en buena medida. De acuerdo con Mónica González Contró, *“el reconocimiento de los niños como titulares de derechos plantea necesariamente el problema de su ejercicio, derivado de su calificación como incompetentes”* (González 2006:101). Conozcamos a continuación un poco de la historia que ha seguido la evolución de los derechos de la infancia.

Según Phillippe Aries, a finales del siglo XVI la niñez comienza a distinguirse como una etapa de la vida con características específicas (Aries 1987). La consecuencia de este descubrimiento, según el autor, fue la segregación de la infancia del mundo adulto y el confinamiento del niño en la institución escolar.⁶

⁶ Citado por González Contró, Mónica, en *“Los derechos fundamentales del niño en el contexto de la familia”*, pp. 56.

Es difícil identificar el vínculo entre minoría de edad y derechos, pues la situación jurídica del niño se encontraba profundamente vinculada a la relación de filiación. La principal función de los hijos (que por cierto no podían llevar a cabo siendo niños) era continuar el linaje. Incluso ya en los tiempos del Iluminismo, cuando la aparición de la Revolución Francesa y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, las niñas, niños y adolescentes fueron igualmente excluidos del plano de los derechos, pues con estos eventos se generalizó la idea del hombre como titular de derechos subjetivos, pero de manera literal. Esto es, que la titularidad era una exclusividad del varón-ciudadano, por lo que fueron marginadas la población infantil y las mujeres, quedando en todo caso supeditadas a la esfera de protección legal del hombre jefe de familia. Liborio Hierro afirma en este sentido que *“las posiciones liberales más clásicas hacían compatible la afirmación de los derechos humanos basados en la libre e igual condición de los hombres con la marginación de determinados colectivos humanos, como las mujeres, los menores e incluso los trabajadores”* (Hierro 1991:225).

La transformación de esta concepción restringida de los derechos humanos para el caso de la niñez tardaría casi dos siglos en darse, primero en el plano internacional y posteriormente en los sistemas jurídicos de varios países. El primer documento de carácter internacional que reconocía explícitamente derechos para los niños y niñas fue la *Declaración de Ginebra* de 1924, adoptada por la Sociedad de Naciones, seguida por la *Declaración sobre los derechos del niño* de 1959. Ambos documentos se distinguían por ser textos declarativos de principios genéricos y no precisamente por poseer un carácter vinculante para los Estados. Sin embargo, el 20 de noviembre de 1989, tras diez años de trabajo, una iniciativa impulsada por Polonia se tradujo en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, tras ser aprobada en esa fecha por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Originalmente este instrumento pretendía simplemente dar a la *Declaración* de 1959 el carácter de *Convención* y establecer ciertos

lineamientos para su aplicación y seguimiento.⁷ Sin embargo, el proyecto se convirtió en la elaboración de un instrumento más ambicioso cuyo principal aporte se podría resumir en la edificación de un esquema basado en una concepción novedosa del niño y de sus derechos, en el que se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos individuales, independientes de la familia.

Hasta antes de la creación de estos instrumentos, las niñas, niños y adolescentes no eran vistos como titulares de derechos en sí mismos, o en todo caso la titularidad era difusa y supeditada al ámbito familiar, a pesar de que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada igualmente por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año de 1948, considera que todos los derechos en ella consagrada asisten a todas las personas del planeta sin distinción. La *Convención* de 1989 justamente pretendía hacer efectivos los principios de la Declaración Universal para el caso de las niñas y niños.

En su ponencia *Los derechos humanos del niño*, Liborio Hierro afirma que la *Convención* aporta dos grandes novedades: en primer lugar no es ya un texto declarativo como lo fueron sus antecesoras de 1924 y 1959, sino un instrumento jurídico vinculante, y en segundo lugar, la concepción exclusivamente tuitiva, es decir, limitada a la protección, es sustituida por una nueva y distinta concepción que afirma que el niño es sujeto de derechos morales, tanto en el ámbito de la libertad como en el ámbito de la igualdad y la seguridad (Hierro 1999:24).

La *Convención* se compone de 54 artículos y en la mayoría de ellos se observan los dos matices identificados por Hierro, en la medida en que se reconocen derechos específicos que asisten a los niños y niñas, pero también se hace presente el carácter vinculante al establecer obligaciones para los

⁷ En términos coloquiales, las declaraciones son equivalentes a cartas de buena voluntad basadas en principios compartidos por los Estados que componen a la comunidad internacional, mientras que las convenciones, conferencias, pactos, convenios y demás se distinguen por poseer un carácter vinculante para cada uno de los países suscribientes. Es por ello que las declaraciones no necesariamente requieren de su ratificación, a diferencia del resto de los instrumentos internacionales; los primeros son enunciativos y los segundos por lo regular se busca que tengan un nivel de operación ligado al diseño de programas de acción y la verificación de su cumplimiento.

Estados Partes a fin de garantizar el goce y ejercicio de tales derechos. Entre los principales derechos reconocidos en la *Convención* se encuentran: el derecho a la vida, a la salud, a la educación, a no ser discriminados, a la salvaguarda de su identidad y cultura, a la libertad de expresión, de pensamiento, conciencia y religión; al acceso a información que promueva su bienestar social, espiritual y moral, entre otros.

El nivel de especialización de este instrumento es tal que también establece derechos que deben garantizarse para aquellos niños y niñas que se encuentren en situaciones muy particulares, como pueden ser los conflictos bélicos, el refugio y la privación judicial de la libertad. Además, la *Convención* considera en su artículo 43 la creación de un *Comité de los derechos del niño*, cuyo objetivo en resumidas cuentas es, según el mismo artículo, examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes respecto a la *Convención*.

La positivización de los derechos de niñas, niños y adolescentes a través de la *Convención* también se ha visto replicada en los ámbitos nacionales. Para el caso de México el principal documento en la materia lo constituye la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, vigente desde el 29 de mayo de 2000. Esta ley nacional rescata en su mayoría los derechos consagrados en la *Convención sobre los derechos del niño* de 1989, aunque trata de adaptarlos al contexto mexicano.

Para los efectos de este trabajo, cabe agregar que la ley reserva el capítulo XIII para enmarcar los derechos que tienen que ver con la participación infantil. Dicho capítulo se compone de los artículos 38 al 42, que se refieren a la libertad de expresión de niñas, niños y adolescentes; a ejercer sus capacidades de opinión, análisis y crítica; a la información; a que se tome en cuenta su parecer respecto a los asuntos que les afecten y que se consideren sus opiniones y propuestas; y el derecho a asociarse y reunirse sin más límites que los que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

d) *El derecho a la participación infantil.*

El niño es para la *Convención sobre los derechos del niño*, sostiene Liborio Hierro, un sujeto en desarrollo, pero un sujeto de derechos, y no sólo de derechos pasivos, es decir derechos a recibir prestaciones de los adultos, sino también de derechos activos como la libertad de conciencia, pensamiento y religión, la libertad de expresión e información, la libertad de asociación y reunión o el derecho a la participación (Hierro 1999:24).

Como se ha visto ya en los apartados anteriores, participar significa involucrarse, formar parte de algo. Si uno toma un diccionario cualquiera podrá constatar que este término se asocia con otros tales como compartir, tener en común una particularidad, tomar parte, intervenir, etcétera. En el caso de la población infantil la participación también implica sumarse, involucrarse con distintos fines. Uno de ellos, como se verá más adelante, puede ser también influir en las cuestiones públicas que les atañen.

Corona y Morfín sostienen que una de las características de la infancia es que los niños buscan y tratan por todos los medios de tomar parte en aquello que les importa y les afecta, e identifican una cualidad en ellos que los anima desde el nacimiento a explorar, preguntar y provocar a quienes les rodean en su afán por descubrir el mundo y actuar en él (Corona y Morfín 2001:39). Ambas consideran la participación una cualidad humana, y en consecuencia todo lo que los niños hacen cotidianamente dentro de su familia, en la escuela, etcétera, equivale a participar. Desde esta perspectiva, la participación infantil en su acepción más simple podría ser aplicable a cualquier actividad desarrollada por las niñas y niños, tanto en el ámbito público como en el privado. Así, podríamos hablar de participación infantil cuando se integra un equipo de trabajo en el salón de clases, cuando se integra un equipo de fútbol, cuando se desarrolla una actividad familiar o cuando se elige a un representante estudiantil. No obstante, el concepto de participación infantil se utiliza más bien para referirse a actividades de corte político, muy similares a las asociadas con la participación adulta. Veamos a continuación a qué me refiero.

La participación infantil está implícita en el ejercicio de otros derechos que asisten a la niñez y que se mencionaban líneas arriba. Con la idea de corroborar la similitud que guarda este concepto con el de participación política adulta o participación ciudadana,⁸ en este apartado se abordarán una a una estas prerrogativas a la luz de los dos instrumentos del derecho positivo aplicables a México en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes: la *Convención de los derechos del niño* y la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*.

A mi parecer son principalmente cinco los derechos relacionados con la participación infantil: el derecho a la libre expresión; el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; el derecho a la información; el derecho a que sean tomadas en cuenta sus opiniones y propuestas; y el derecho a la asociación. Veamos a qué se refiere cada uno de ellos.

El derecho a la libre expresión. Este derecho está consagrado en el artículo 13 de la *Convención de los derechos del niño* y en el 38 de la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. La *Convención* establece que este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo sin consideración de fronteras, y que el ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a restricciones en los casos que la ley prevea y que sean necesarias para salvaguardar el respeto de los derechos o la reputación de terceros, o bien para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Por su parte, la ley nacional en la materia también reconoce este derecho en su artículo 38. Los límites de este derecho son los que establece la Constitución mexicana, según este artículo. El ejercicio de este derecho no sólo representa el goce de una prerrogativa en particular, sino también un medio que favorece el desarrollo de habilidades para manifestar las ideas y las inconformidades civilizadamente privilegiando la comunicación.

⁸ En el capítulo III de este trabajo se abordará con mayor detalle el tema de las similitudes entre ambas formas de participación. Por lo pronto la intención es identificar aquellos derechos de niñas y niños asociados con el concepto de participación infantil.

El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. De acuerdo con el artículo 14 de la *Convención*, los Estados Partes están obligados a respetar el derecho del niño a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, así como a respetar los derechos y deberes de los padres o tutores en ese sentido, con el objeto de guiar al niño en el ejercicio de tal derecho conforme a la evolución de sus facultades. Las únicas limitaciones son igualmente las previstas en la ley que sean necesarias para garantizar la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades de los demás. Por su parte, la ley de protección mexicana consagra el derecho a la libertad de pensamiento y conciencia en su artículo 36, sin ninguna clase de restricción. La relevancia de este derecho consiste en que, dependiendo de la manera en que se encause, puede plantear la posibilidad de preservar riquezas culturales profundamente arraigadas, asimilar valores éticos ligados con la espiritualidad y la adopción de una identidad religiosa alejada de dogmas y fanatismos.

El derecho a la información. Este derecho es protegido en los términos de la *Convención* de acuerdo con el artículo 17, en donde se reconoce la importancia del papel que juegan los medios de comunicación para proveer a niñas y niños de información y material que tenga por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral, así como su salud física y mental. En tanto, la ley nacional en la materia contempla el derecho a la información en su artículo 40, en el que se señala que niñas, niños y adolescentes son asistidos por este derecho y que, en cumplimiento al mismo, se deberán establecer normas y diseñar políticas para su ejercicio. El mismo artículo dicta que se deberá poner especial énfasis en medidas que los protejan de los peligros que puedan afectar su vida, su salud o su desarrollo. La relevancia de este derecho consiste en que sin lugar a dudas el desarrollo de la autonomía quedaría incompleto ante la ausencia de mecanismos que permitan hacerse de conocimientos que resulten en beneficio de sus titulares.

El derecho a que sean tomadas en cuenta sus opiniones y propuestas. La *Convención* establece en su artículo 12 la obligación de los Estados Partes

para garantizar 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, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Entretanto, el artículo 41 de la ley de protección nacional dicta que el derecho a expresar su opinión implica que se les tome su parecer respecto de los asuntos que les afecten y el contenido de las resoluciones que les conciernen, además de que se les escuche y tomen en cuenta sus opiniones y propuestas acerca de los asuntos de su familia o comunidad. A diferencia del derecho a la libertad de expresión, este derecho bien podría permitir a la población infantil identificar esquemas de responsabilidad y coherencia, al asimilar que sus opiniones trascienden el plano de la retórica y pueden verse reflejadas en hechos concretos y verificables.

El derecho a la asociación. Este derecho es contemplado en la *Convención* en su artículo 15, en el que se señala que los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas. Las restricciones igualmente serán las que establezcan las leyes por cuestiones de seguridad y del bien público. El mismo derecho es recogido por el artículo 42 de la ley mexicana, que a la letra dice: “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho de reunirse y asociarse. Las leyes deben disponer lo necesario para que puedan ejercerlo sin más límites que los que establece la Constitución”. El ejercicio de un derecho como este permite a los niños y niñas identificarse como parte de un colectivo social y familiarizarse con prácticas de bien común, así como desarrollar valores ligados al diálogo y la solidaridad.

La conclusión de lo expuesto podría ser que la participación infantil no es concebida propiamente como un derecho, sino como un concepto que engloba el goce y ejercicio de una serie de derechos que asisten a niñas, niños y adolescentes, mismos que están encaminados a lograr en ellos una capacidad crítica personal y un desarrollo compartido. Es decir que los derechos asociados con la participación infantil permiten a los sujetos en la edad temprana comenzar a formarse un juicio propio, a expresar las ideas que deriven justo de este criterio en desarrollo y a reconocer la necesidad de que

sus opiniones sean escuchadas. Pero al mismo tiempo estas capacidades se pueden ver reflejadas en el ámbito de lo público, en beneficios para la comunidad. Cuando dos o más niños o niñas tienen acceso a la misma información es probable que la comunicación entre ellos sea más sencilla, pues ambos compartirán un mínimo plano de coincidencias en cuanto a contenidos. Por otro lado, si la opinión de una niña o niño es secundada por otros, habrá más posibilidades de que ésta sea tomada en consideración, en la medida en que no constituirá una visión aislada o individual, sino una manifestación colectiva. Si vale el comparativo, atender un cuadro gripal a un par de niños es algo cotidiano, pero si se tratase de una epidemia sería realmente preocupante. Así, escuchar la voz de un niño sobre un asunto en particular bien podría quedar en el anecdotario, pero la de varios niños sobre un mismo asunto que les interesa como población debería ser tomada con mayor seriedad.

No hay que perder de vista lo que se decía líneas arriba acerca de que la participación infantil implica tomar parte, involucrarse. De tal forma que los derechos que la favorecen demandan acciones no individuales, sino colectivas. En tal virtud, la participación infantil debe ser alentada no sólo en el ámbito privado, sino también en la arena pública. En esa donde las opiniones trascienden la intimidad del plano familiar para que puedan ser tomadas en cuenta a favor de un colectivo y no de un sujeto. Por ello, resulta fundamental realizar ejercicios de participación infantil en los que puedan converger los niños, niñas y jóvenes como comunidad.

Los ejercicios de participación infantil podrían así satisfacer varios de los derechos asociados con este concepto. Con ellos no sólo se atendería la cuestión de estos derechos de la niñez en particular, sino que se brindarían herramientas para un efectivo ejercicio de los derechos políticos en la vida adulta.

En nuestro país ya contamos con algunas experiencias en materia de ejercicios de participación infantil, aunque en definitiva son todavía perfectibles, como se verá en los siguientes capítulos de este texto.

“Nosotros, este Parlamento, somos la prueba de que las niñas y los niños nos gusta participar, pero a veces cuando nos equivocamos se nos critica muy feo y esto nos hace que luego no queramos participar.”

*Jesús Israel Casillas Ramírez, presidente de la comisión de participación infantil del
Primer Parlamento de las niñas y los niños de México, versión estenográfica.*

CAPÍTULO II. EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN INFANTIL EN MÉXICO.

a) Generalidades

Alfonso Ruiz Miguel se refiere a los derechos humanos como exigencias éticas justificadas especialmente importantes, que deben ser protegidas eficazmente, en particular a través del aparato jurídico (Ruiz 1990:156). En esa lógica, los derechos que permiten la participación infantil no sólo constituyen una exigencia ética de niñas y niños para hacerse escuchar e incluso para influir en la toma de decisiones que los beneficien, sino que debieran estar perfectamente regulados por ordenamientos del derecho positivo, tanto a nivel nacional como internacional, con el objeto de que se planteen reglas claras para su ejecución. Y aunque es verdad que en instrumentos como la *Convención sobre los derechos del niño* o la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes* se prevé la protección del derecho a la libertad de expresión, al respeto de las opiniones, a la información y todos los citados en el capítulo anterior, no existen mecanismos claros y explícitos para el desarrollo de la participación infantil, y mucho menos hay una fórmula única para ello.

En el caso de México, sin embargo, se ha buscado alentar la participación infantil mediante dos grandes ejercicios que se han realizado a nivel nacional. Me estoy refiriendo a la *Consulta infantil y juvenil*, organizada por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México (UNICEF), y el *Parlamento Infantil de las niñas y los niños de México*, organizado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Congreso de la Unión, amén de los propios IFE y UNICEF. Como se mencionaba desde la

introducción, dado que cada una de estas experiencias constituye un objeto de análisis por sí mismas, abordar ambas en este trabajo resulta quizás algo pretencioso, pues en el caso de los ejercicios organizados por el IFE y UNICEF al momento se cuentan cuatro realizados, mientras que el *Parlamento* en este año vio su quinta edición. Cabe reiterar que por estas razones en el presente documento sólo se abordará el tema de la *Consulta Infantil y Juvenil*.

Aunque la *Consulta* organizada por el IFE y UNICEF se ha realizado con cierta periodicidad (a la par de los comicios federales desde 1997), en cada edición ha sufrido cambios importantes. Tanto, que incluso para 2006 dejó de llamarse “consulta” para recibir la denominación de “*Ejercicio infantil y juvenil 2006. Nuestra elección es participar por la escuela que queremos*”. Por esta razón considero conveniente abordar por separado cada versión, incluida esta última.

El presente capítulo, como ya se ha venido señalando desde la introducción, tiene una naturaleza más de corte descriptivo, sin embargo la idea también es expresar ciertas opiniones sobre lo expuesto, a fin de evitar que represente solamente una monografía. No obstante, las principales reflexiones se verterán en el siguiente capítulo, en donde se buscará ligar lo planteado en el marco teórico y la información recopilada de los ejercicios empíricos de participación infantil que se abordarán en este apartado.

b) *Elecciones infantiles 1997.*

La primera experiencia importante de participación infantil en México se llevó a cabo el 6 de julio de 1997 bajo el nombre de *Elecciones infantiles*. Sin embargo ésta encuentra sus antecedentes en el programa *Jornadas Cívicas Infantiles* realizado por el IFE. Dicho programa consistía en desarrollar una serie de actividades lúdicas y recreativas con alumnos de escuelas primarias y secundarias, con el objeto de detonar en ellos un proceso de familiarización con valores y principios democráticos, principalmente relacionados con la designación de representantes, ya que el ejercicio constituía un simulacro electoral.

Esta experiencia llamó la atención de representantes de UNICEF, quienes se acercaron al IFE con la intención de sumar esfuerzos para llevar a cabo un simulacro a mayor escala. Así, el 6 de julio de 1997, a la par de la jornada electoral para renovar diputados federales,⁹ tuvo lugar el primer ejercicio de participación infantil a escala nacional, que llevó por título: *“Elecciones infantiles. La democracia y los derechos de los niños”*.

El eje temático del ejercicio giraba en torno a los derechos de los niños y estaba dirigido a las niñas y niños de entre 6 y 12 años. El grupo de adolescentes y jóvenes de entre 13 y 17 años participó bajo la figura de *“Guía voluntario de casilla”*, cuyas funciones eran similares a las de los funcionarios de casilla encargados de operar la elección federal. Su función básicamente consistía en orientar a los niños votantes, recibir los votos y ayudar a su organización.

La logística estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del IFE (DECEYEC) a nivel central, y a nivel local de los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica de las 332 juntas locales y distritales distribuidas en todo el país¹⁰. A estos últimos también les correspondía: difundir el evento, convocar voluntarios para atender las casillas, gestionar los espacios para instalar las casillas, recibir los materiales para llevar a cabo la elección (urnas, crayolas, boletas, etc.) y remitir los paquetes con las boletas para procesar los resultados nacionales.¹¹

⁹ Como dato adicional, cabe señalar que las elecciones de ese año fueron trascendentales porque fue la primera vez que en el Distrito Federal se pudo elegir al Jefe de Gobierno, como consecuencia de las reformas electorales llevadas a cabo en 1996, que entre otras cosas modificaron el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se estableció la sustitución de la figura de Regente por la de Jefe de Gobierno, precisamente. Igual de trascendente resultó que la primera elección de esta naturaleza la ganara un candidato perteneciente a un partido de oposición: Cuauhtémoc Cárdenas, por el Partido de la Revolución Democrática.

¹⁰ Las Juntas Locales son las oficinas que hacen el papel de delegaciones estatales del IFE y que coordinan a todas las Juntas Distritales que se ubican en cada entidad federativa; las Juntas Distritales son las oficinas que el mismo IFE tiene ubicadas en cada uno de los 300 distritos que componen el mapa electoral del país.

¹¹ En el resto de los ejercicios de participación infantil que se abordarán en este capítulo la operación también estuvo a cargo de la DECEYEC y los Vocales de Capacitación, quienes en esencia realizaron las mismas actividades en cada edición.

Los principales objetivos del ejercicio se podrían resumir en cuatro:

1. Difundir el conocimiento de los derechos fundamentales de los niños plasmados en la *Convención sobre los derechos del niño* adoptada por la ONU y ratificada por México, así como contribuir al reconocimiento y protección de dichos derechos.
2. Fomentar el aprendizaje en los niños mexicanos de los derechos y obligaciones cívicas, a fin de que, en su oportunidad, ejerzan sus derechos como ciudadanos y cumplan con sus obligaciones de manera responsable, libre, conciente e informada.
3. Propiciar en los niños el conocimiento del valor de las elecciones como medio para expresar sus preferencias y el respeto a las opiniones distintas.
4. Generar un espacio de participación que permita conocer la percepción y opiniones de los niños sobre los problemas que los afectan.¹²

El IFE elaboró las boletas en las que se incluyeron nueve frases, cada una con una representación gráfica. Cada frase con su imagen se refería a igual número de derechos tomados de la *Convención*.

Según datos oficiales del IFE, participaron 3'709,704 niñas y niños casi con el mismo nivel de participación por sexos, pues 51% eran niños y 49% niñas. Las principales nociones asociadas con los derechos de la niñez en orden descendente fueron: “Tener una escuela para poder aprender y ser mejor” (derecho a la educación), “Vivir en un lugar donde el aire, el agua y la tierra estén limpios” (derecho a un medio ambiente sano) y “Que nadie lastime mi cuerpo ni mis sentimientos” (derecho a medidas de protección). Un dato a resaltar es que la frase y la imagen asociadas con los derechos de

¹² Los objetivos se tomaron tal cual del material editado por el IFE “*Experiencias nacionales de participación infantil y juvenil 1997-2006*”, pp.5, que es la principal fuente de información con la que se integró este capítulo.

participación infantil fueron las que tuvieron una recurrencia más baja. La frase era: “*Decir lo que pienso y lo que siento para que los demás me escuchen*”.¹³

Esta experiencia fue en sí misma valiosa por su naturaleza y dimensiones. Los objetivos de alguna manera se cumplieron al difundir los derechos de las niñas y niños, amén de familiarizar a éstos con los ejercicios de elección a través de las urnas. Sin embargo no estuvo exenta de fallas que motivaron críticas. Las principales tenían que ver con el hecho de poner a votación los derechos de la niñez, obligándolos a jerarquizarlos según su propia percepción y perdiendo de vista que son irrenunciables; no haber contemplado un espacio para la participación de adolescentes, siendo que éstos también son considerados en la *Convención sobre los derechos del niño*; y no haber logrado ampliar la cobertura del ejercicio a zonas rurales e indígenas. Además, su impacto en la agenda pública fue realmente magro, pues aunque se conformó un grupo de acción interinstitucional en el que participaron además del IFE y UNICEF, la SEP, la CNDH, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), las acciones realizadas por este grupo se limitaron a la difusión de los derechos de los niños, y no a generar condiciones para el ejercicio de éstos. Tales carencias de alguna manera pudieron irse subsanando en los siguientes ejercicios de esta naturaleza, como se verá a continuación, a excepción de las acciones de seguimiento y el impacto en las políticas públicas.

Es pertinente reiterar que esta fue la primera gran experiencia de participación infantil en nuestro país y que a pesar de las debilidades resultó un evento inusitado, de grandes dimensiones, que requirió de una complicada estrategia de colaboración interinstitucional y de un importante esfuerzo de operación y logística por parte de las oficinas desconcentradas del IFE.

¹³ *Idem*, pp.7.

c) Consulta infantil y juvenil 2000.

Para el año 2000 se buscó replicar el ejercicio de participación infantil que acompañó a las elecciones federales anteriores, aunque en esta ocasión hubo bastantes cambios que al final resultaron positivos.

La primera diferencia que se ubica respecto a las *Elecciones infantiles* de 1997 radica en que, distinto de ésta última que fue organizada con mucha premura,¹⁴ el ejercicio de 2000 fue debidamente planeado, pues se consideró para formar parte de un documento que servía como programa anual de trabajo al IFE denominado “*Estrategias, programas y actividades de educación cívica del Instituto Federal Electoral 1999-2000*”. Esta circunstancia permitió que, una vez aprobado el proyecto por el Consejo General del IFE, se formalizara la integración de un grupo de treinta expertos con una amplia trayectoria en cuestiones pedagógicas y de operación en trabajos con niños, niñas y adolescentes. Este grupo recibió el nombre de *Comisión Técnica General* y en ella también participaba personal de la DECEYEC.

Con tiempo suficiente para la planeación, la *Comisión* tuvo oportunidad de generar una suerte de carta descriptiva sobre el proyecto de participación infantil que llevó por título: “Programa Consulta Nacional a Niñas, Niños y Jóvenes de Nuestro país”, en la que se describía a detalle el proyecto dividido por etapas: antes, durante y después de la Consulta. Los conceptos que resumen dichas etapas podrían ser: 1) planeación y organización; 2) Logística y operación; 3) interpretación de resultados y seguimiento.

En esta ocasión el eje temático giraba en torno a los valores y prácticas democráticas y la modalidad cambió de “elecciones” a “consulta”. La intención era estimular la participación a través de la libre manifestación de las opiniones sobre temas vinculados con valores y prácticas democráticas en distintos espacios de la convivencia cotidiana entre los participantes. Esto permitiría obtener información relevante sobre las percepciones sociales de niñas, niños

¹⁴ El proyecto de las elecciones infantiles de 1997 fue presentado al Consejo General del IFE el 3 de junio de 1997, a sólo un mes de su instrumentación.

y adolescentes acerca de problemáticas concretas que les atañían. El diseño conceptual de la Consulta Infantil y Juvenil posibilitaba la generación de un espacio privilegiado para que niñas, niños y adolescentes expresaran su percepción del mundo e identificaran demandas y necesidades que orientaran el desarrollo de políticas y acciones dentro de los ámbitos de la vida donde se nutrieran las prácticas y los valores que favorecen procesos de socialización política para una vida democrática (Rodríguez, Elizondo, Fernández 2002:53).

Para atender los distintos niveles de desarrollo afectivo, moral y cognitivo de los participantes, así como sus diferentes maneras de percibir la realidad y su entorno, los grupos de población se clasificaron en tres rangos de edad: de seis a nueve años, de diez a trece y de catorce a diecisiete años, con lo que se subsanaba la ausencia de participación de adolescentes observada en las *Elecciones infantiles*. Para cada grupo se diseñó una boleta diferente que recogía el trabajo teórico-metodológico hecho en la primera etapa del programa referente a la *Consulta*. Los integrantes de la *Comisión Técnica General* decidieron que la boleta para cada rango de edad debía incluir reactivos que permitieran conocer la percepción que los participantes tuvieran respecto de prácticas vinculadas con estilos de relación y trato sociales en que suelen desenvolverse los niños y adolescente de cada rango de edad. Así, el formato de los reactivos consistió en frases a partir de las cuales los participantes podrían señalar si se enfrentaban o no a ciertas condiciones en su vida cotidiana, cómo percibían a su país y qué interés existía por darle continuidad a este tipo de ejercicios. El diseño de las boletas para cada rango de edad también consideró un apartado que permitió el registro de la edad, el sexo y el nivel educativo.

En esta ocasión la operación logística fue más compleja y consistente. En cada Junta Local se realizaron gestiones para sumar apoyos de instituciones públicas y privadas, así como de organismos de la sociedad civil, con quienes se conformaron *Comisiones Técnicas Estatales*, a nivel de las entidades federativas, y *Equipos Técnicos Operativos*, en el caso de las Juntas Distritales. En ambas dimensiones, además de los Vocales de Capacitación se involucró a otro tipo de funcionarios, como personal del Registro Federal de

Electores. No obstante, los Vocales de Capacitación seguían siendo los principales coordinadores. Esta mejor organización permitió ampliar los alcances de la capacitación brindada a los voluntarios que fungirían como *Guías Voluntarios* e incluso realizar un piloteo previo.

Con estos antecedentes, el 2 de julio de 2000, de manera concomitante a la elección federal con la que se habrían de renovar, diputados federales, senadores y Presidente de la República, se llevó a cabo la *Consulta Infantil y Juvenil 2000*.

Para poder ofrecer resultados a la opinión pública a corto plazo se diseñó una muestra representativa de la población que participó en la *Consulta*, misma que se conformó por 600 casillas infantiles. La integración de la base de datos y análisis estadístico estuvo a cargo de una empresa privada y la lectura óptica de las boletas fue realizada por el Instituto de Investigaciones de Matemáticas Aplicadas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIMAS-UNAM). Con la información obtenida de la muestra, apenas un mes después de realizada la consulta se pudo contar con los siguientes resultados:

- Se instalaron 14,307 casillas infantiles atendidas por aproximadamente 59,500 voluntarios. El total de participación fue de 3'996,067 niñas, niños y jóvenes.
- La mayoría de los participantes manifestaron sentirse queridos y respetados en sus estados de convivencia, amén de ser considerados en la toma de decisiones. Sin embargo se observó que conforme aumentaba la edad esta percepción iba perdiendo fuerza.
- En los tres grupos de edad se observó que el respeto a las reglas se da principalmente en la familia, menos en la escuela y mucho menos en la comunidad y el país.
- En materia de violencia y abuso de autoridad, los niños y niñas de entre 6 y 9 años manifestaron una percepción más aguda de ésta en la familia y en la escuela, mientras que para los adolescentes el ámbito más recurrente para ello era el país.

- Hubo preguntas relacionadas con los lugares donde reciben más información sobre temas como la sexualidad, el VIH-Sida, las drogas y el alcohol, que sólo se plantearon para los grupos de edad de 10 a 13 y 14 a 17 años, coincidiendo la mayoría en que es la escuela donde regularmente la reciben.
- El tema de los partidos políticos sólo fue consultado a los adolescentes de 14 a 17 años, quienes en su mayoría externaron que éstos sí toman en cuenta sus opiniones, percepción que prevaleció entre el grupo de jóvenes de zonas rurales.

En una etapa posterior a la *Consulta*, el IFE a través de sus oficinas estatales y distritales promovió la realización de eventos en los que se dieran a conocer los resultados de la *Consulta*. Como consecuencia de ello diversas instituciones manifestaron su compromiso por realizar en sus respectivos ámbitos de competencia acciones, programas y políticas públicas, a título propio o de manera conjunta, encaminadas a atender las denuncias y problemáticas identificadas a partir de lo expuesto por niñas, niños y jóvenes mexicanos en la *Consulta*. Sin embargo, no existe registro de un mecanismo de seguimiento ni de la integración de un programa de trabajo puntual y sistemático.

Aunque el ejercicio sufrió notables diferencias positivas respecto a su antecesor de 1997, subsanando varias debilidades identificadas en éste, todavía se presentaron detalles que habría que tomar en consideración para futuras experiencias. Las principales se podrían sintetizar en dos: las dificultades del personal del IFE, en particular de los Vocales de Capacitación, para desarrollar las actividades de la *Consulta* a la par de las que son propias de la elección federal, y la ausencia de mecanismos para dar seguimiento a las acciones que se supondría darían respuesta a las problemáticas denunciadas por las niñas, niños y adolescentes participantes en este ejercicio. La carencia de programas y mecanismos puntuales de seguimiento fue una debilidad que jamás pudo ser subsanada en las ediciones futuras, como se verá a continuación, mientras que las complicaciones para los Vocales de Capacitación se volverían a repetir en las siguientes experiencias, aunque

quizás con menos estrés en la experiencia de 2006, debido a la transformación que sufrió el formato.

d) Consulta infantil y juvenil 2003.

Nuevamente acompañando las elecciones federales, en el año 2003 el proyecto de la *Consulta Infantil y Juvenil* se llevó a cabo, aunque este año sería su última edición. En esta ocasión también existió un proceso de planeación estratégica previo, incluso con mayor tiempo y formalidad para su ejecución, ya que el ejercicio formaba parte del *Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003* del IFE. El proyecto 6, *Participación Cívica para la niñez y la juventud* de dicho plan se enfocaba a la atención y promoción de procesos de expresión, organización y participación cívica infantil y juvenil, concebidos como ejercicios formativos en materia de procedimientos democráticos.

Al igual que en la edición anterior, se conformó una comisión de expertos, que en esta ocasión se denominó *Comité técnico de apoyo*. Los trabajos de este grupo fueron más intensos que en la edición previa, pues solían sesionar dos o tres veces por semana para analizar los resultados de la *Consulta* de 2000, así como la información que se generó del trabajo con 35 grupos focales. Las sesiones del *Comité* comenzaron en junio de 2002 y concluyeron en junio de 2003. Los insumos generados de este trabajo permitieron orientar el diseño, los temas y contenidos de las boletas para la siguiente consulta. Como resultado de este proceso se obtuvo un cambio positivo en las boletas, el cual consistió en que éstas permitían a los participantes no sólo expresarse sobre la forma en que percibían su entorno, sino que también ofrecían la opción de opinar respecto de algunas propuestas concretas a problemáticas que les afectaban. Cabe agregar que la estructura de las boletas había sido pensada para que sirvieran como instrumentos de participación y educación ciudadana que invitaran a la reflexión sobre asuntos de su realidad, pero a través de una línea que iba del plano de lo personal privado al de lo social afectivo y después al público. De esta forma se buscaba hacer reflexionar a los niños y niñas acerca de su entorno familiar, los espacios sociales inmediatos como la escuela o la comunidad, y el país en general, por

ejemplo para el caso de los adolescentes. Las boletas fueron estructuradas para hacer transitar a los participantes por tres momentos diferentes enlazados entre sí: “1) *el personal, cuando expresa la manera como percibe o vive en lo individual el problema planteado; 2) el social, cuando intuye o comprende que otras niñas, niños y jóvenes de su edad pueden compartir experiencias semejantes a las suyas, lo que lo lleva a identificar el problema como un problema social que afecta a otras personas y a razonar sobre sus causas; y 3) el plano cívico-político, cuando elige una o varias opciones de solución y las proyecta hacia la autoridad competente, al mismo tiempo que identifica medidas que, de manera corresponsable, puede adoptar junto con otros niños, niñas y jóvenes de su edad para encarar el problema*”.¹⁵

El eje temático en esta versión del ejercicio fue la participación cívico-política de niñas, niños y jóvenes, aunque el contenido de las boletas se definió de manera diferenciada para cada grupo de edad, conforme a los intereses expresados en los grupos de enfoque y los resultados de la anterior *Consulta*. Al final se determinó que el tema particular para el rango de seis a nueve años fuera violencia, para el de diez a trece el derecho a la información y discriminación para los adolescentes de catorce a diecisiete.

Igual que las versiones anteriores, el ejercicio se llevó a cabo en el marco de la jornada electoral federal, en esta ocasión para renovar diputados del Congreso de la Unión, bajo el mismo título de *Consulta infantil y juvenil*. La operación logística no varió respecto a la versión de 2000, salvo que en esta ocasión se fortaleció la difusión en medios y con la reproducción de materiales impresos, incluyendo calcomanías, distintivos, volantes, etcétera. Incluso hubo una presentación formal del ejercicio en el mes de abril, misma que se llevó a cabo en el Museo de Ciencias *Universum*, con la asistencia de intelectuales, empresarios y representantes de universidades, asociaciones civiles y medios de comunicación.

¹⁵ Tomado textual del material editado por el IFE “Resultados finales de opinión”, correspondientes a la Consulta infantil y juvenil 2003, pp. 3.

A pesar de contar con una mayor difusión, la participación disminuyó con relación a la *Consulta* de 2000, pues en esta ocasión el número de participantes fue de 3'095,340, siendo el grupo más nutrido el de niñas y niños de seis a nueve años (1'446,439), seguido por el de diez a trece (1'205,567) y al final el de catorce a diecisiete (443,334). La participación total fue 23% menor que en la de 2003, sin que exista una interpretación precisa sobre este fenómeno, aunque es probable que sea un efecto colateral del nivel de abstencionismo de la elección federal, que registró un 28.3% menor en comparación con la elección de 2000.¹⁶ Esto responde a una ecuación simple: si los adultos no asisten a votar, menos se van a preocupar porque participen los niños en un ejercicio de esta naturaleza. Las causas de tan alto abstencionismo no obstante sí pueden ser varias y requerirían de un análisis más profundo.

Con el nuevo diseño de las boletas fue posible el acopio de información valiosa y llegar a un nivel de especificidad mayor respecto a la recabada en los anteriores ejercicios. Por ejemplo, para el caso de las niñas y niños de seis a nueve años, se descubrió que aunque la mayoría de ellos dijo sentirse cuidado, respetado y escuchado, un porcentaje, importante de 27.6% afirmó que eran golpeados en el seno familiar. Como información complementaria de este dato duro, y gracias al distintivo sobre el sexo añadido a las boletas, se pudo conocer que los niños compartían más esta opinión que las niñas y que quienes denunciaban este maltrato, tanto niñas como niños, en su mayoría tenían padres muy jóvenes y con una escolaridad baja, predominando el dato de “sin estudio” o “con sólo primaria”. De entre las propuestas de solución que las boletas ofrecían, la mayoría de las y los participantes de este rango de edad expresaron que a los adultos les hacía falta aprender a respetarlos.

Por lo que hace al grupo de entre diez y trece años, y también gracias a que se podía identificar el sexo de los participantes, se observó que en general las niñas se interesan más que los niños tanto en los temas personales como en los sociales. No obstante, la tendencia en ambos fue mostrar mayor interés

¹⁶ *Idem*, pp. 4.

en temas sociales que en los personales, ponderando asuntos como la pobreza, la inseguridad y la ecología por encima de la sexualidad, por ejemplo. Este mismo colectivo reconoció a la escuela y la familia como los espacios donde principalmente obtienen la información acerca de los temas que les interesan, aunque al mismo tiempo expresaron la necesidad de que los adultos se preparasen mejor para cumplir con su función orientadora y formativa.

En cuanto a las y los adolescentes de entre catorce y diecisiete años, alrededor de una quinta parte (20%) confesó sentirse discriminado, e identificaron como principales causas de la discriminación: la discapacidad, la condición económica y el color de la piel. El origen étnico también fue considerado una causal de la discriminación en aquellas zonas del país donde existe mayor presencia indígena y se concentra un alto índice de pobreza, como Oaxaca, Hidalgo y Guerrero.

Un dato interesante, sobre todo para los intereses de este trabajo, consiste en que entre las posibles formas que señalaron los jóvenes para combatir la discriminación se observa una tendencia contraria entre la capital del país y su zona metropolitana respecto a algunos estados sureños. Así, mientras en el Distrito Federal y el Estado de México los participantes se inclinaron por hacerle frente a la discriminación mediante acciones más individualizadas, relacionadas con la tolerancia y el respeto, en entidades como Chiapas, Oaxaca y Guerrero las respuestas con mayor recurrencia se referían a la organización y la movilización. Resulta interesante este contraste debido a que quizás la población urbana está más familiarizada con conceptos que distinguen a una democracia pero con los que no están comprometidos sus integrantes, en tanto que la población rural tal vez se identifica con una cosmovisión más homogénea en donde el respeto y la tolerancia se dan en un mayor plano de igualdad y, en ese sentido, asumen una identidad colectiva cuya fortaleza justamente se centra en la participación, en la suma de esfuerzos, en formar parte. Al final alrededor de un cincuenta por ciento de los participantes de este rango de edad coincidió en que la discriminación debe ser contrarrestada con educación, respeto a la ley y tolerancia.

Una coincidencia de opinión en los tres rangos de edad fue justamente que la mejor alternativa para resolver los problemas planteados en la *Consulta* es la educación, pues reconocen en ella un medio para difundir los derechos de las niñas, niños y jóvenes, para eliminar prejuicios, para satisfacer las necesidades de información de la población infantil y juvenil, así como para respetar la ley y abatir la discriminación.

Estos resultados fueron integrados en una base de datos que se distribuyó entre distintas instituciones públicas. Además, al igual que en la versión anterior, el IFE organizó un coloquio para analizar y divulgar los resultados arrojados por el ejercicio, en donde *“expertos en materia de educación reflexionaron en torno al sentido de la Consulta como dispositivo para la participación, analizaron el significado e implicaciones de la Consulta en la formación de sujetos de derechos, así como en la construcción de condiciones de escucha y respuesta por parte de la sociedad y las instituciones públicas; identificaron líneas de acción que derivan del mandato infantil y juvenil para el diseño y construcción de políticas públicas, además de que ubicaron líneas de investigación a partir de los resultados de la Consulta”*.¹⁷

El coloquio no fue la única acción de seguimiento. En esta ocasión se buscó darle mayor seriedad a este asunto y a convocatoria del IFE se conformó un comité en el que participaron instituciones ligadas a la atención de los problemas expuestos en la *Consulta* y las respuestas de soluciones manifestadas por las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, el comité interinstitucional estuvo integrado por los propios IFE y UNICEF, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ), el Consejo Nacional para la Cultura y la Artes (CONACULTA) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED). La

¹⁷ El entrecorillado responde a que este fragmento se tomó de manera textual del material editado por el IFE *“Experiencias nacionales de participación infantil y juvenil 1997-2006” Op. Cit.*, pp. 29. La idea de encerrarlo entre comillas se debe a que su contenido se retomará en las reflexiones del tercer capítulo de este trabajo, cuando se aborde el tema de la incidencia real de la participación infantil en los asuntos públicos, en comparación con la de la participación política ciudadana.

conformación del comité se llevó a cabo el día 26 de abril de 2004 mediante un acto protocolario en el que los titulares o representantes debidamente autorizados de cada institución se dieron cita para suscribir un documento en el que se comprometían a atender los resultados derivados de la *Consulta*. El documento, redactado a modo de carta de intención, establecía, entre otras, las siguientes líneas generales de acción.

1. Establecer mecanismos de vinculación y coordinación interinstitucional entre organismos públicos, privados y sociales, y a su vez propiciar la cooperación entre éstos.
2. Proponer, promover y coordinar estudios, investigaciones y encuestas orientadas al desarrollo integral de niñas, niños y jóvenes de nuestro país.
3. Generar acciones orientadas a atender las problemáticas de la población infantil y juvenil detectadas en la *Consulta*, tales como violencia, desinformación y discriminación.
4. Abrir espacios que favorezcan la participación y la expresión de niñas, niños y jóvenes, tales como congresos y foros, buscando involucrarlos en las acciones para atender los resultados de la *Consulta*.
5. Analizar el estado que guardan los derechos de la niñez y de la juventud en México y promover su reconocimiento por parte de las instituciones y de la sociedad en general.
6. Definir una estrategia que promueva el desarrollo de competencias cívicas y éticas entre la población infantil y juvenil para fortalecer la convivencia democrática, así como promover la cultura de transparencia e integridad.
7. Vincular las iniciativas y los proyectos a favor de la niñez y de la juventud a las estrategias desarrolladas por instituciones públicas, privadas y sociales, nacionales e internacionales, vinculadas con el *Comité* y la temática que desarrolle.¹⁸

¹⁸ *Idem*, pp. 30.

Al final esa suerte de carta compromiso se convirtió en carta de buena voluntad, ya que no se definió un mecanismo de seguimiento puntual, y aunque cada institución ha llevado a cabo acciones relacionadas con estas obligaciones que debieron asumir, resulta difícil demostrar si éstas responden a su propia naturaleza y a sus responsabilidades institucionales, o si fueron respuesta precisa a los resultados de la *Consulta*. De cualquier modo, si este último fuera el caso, no se observó un principio de integralidad ni una lógica articulada, de tal suerte que si hubo acciones, más bien éstas fueron aisladas.¹⁹ Las debilidades en el seguimiento, aunado a las dificultades que nuevamente tuvieron que enfrentar los Vocales de Capacitación y Educación Cívica del IFE para compaginar las actividades para la organización de la *Consulta* y la capacitación para los funcionarios de casilla de la elección federal,²⁰ fueron nuevamente el *Talón de Aquiles* del ejercicio, que en esta edición vería su fin.

e) *Ejercicio infantil y juvenil 2006 “Nuestra elección es participar por la escuela que queremos”.*

Para el año 2006 los ejercicios de participación infantil organizados por el IFE volvieron a sus orígenes. La modalidad regresó a ser *Elección* y no *Consulta*, además de que nuevamente fueron realizados en los espacios escolares. El cambio se dio conforme a un proceso de planeación, igual que como sucedió con las *Consultas*, sobre todo la de 2003, y el ejercicio fue contemplado desde la integración del *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*. Dentro de la amplia gama de objetivos enmarcados en este programa, destacaba el de “Socializar los límites y alcances de la democracia” y la línea de acción programática referente a “Preparar a niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía”.

¹⁹ Esta realidad es reconocida por el propio IFE en el documento referido sobre “*Experiencias de participación infantil...*”, en donde se afirma que cada una de las instancias que conformaban el Comité realizó o ha realizado acciones para atender los objetivos planteados, de manera individual (*Idem*, pp. 30). Se asume entonces que no existió una estrategia articulada.

²⁰ Dylcia Samanta García considera que el IFE no le dio la misma importancia a esta consulta que a las elecciones de los adultos, lo cual representa en cierto modo una práctica discriminatoria en cuanto al ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Para mayor referencia consúltese “*La importancia de las elecciones infantiles en una transición democrática*”, en *Bien Común* No. 104.

Aunque en este ejercicio nuevamente se contó con la participación de UNICEF, las principales instituciones responsables fueron el IFE y la SEP, mismas que iniciaron trabajos en febrero de 2005 a través de la DECEYEC y la Dirección General de Desarrollo e Innovación Educativa, respectivamente.

El tema del nuevo ejercicio, así como los contenidos de las boletas y los materiales de apoyo fueron definidos a partir de la revisión de los resultados de los tres ejercicios anteriores. Así, el Ejercicio Infantil y Juvenil 2006 se concibió como *“un procedimiento democrático y participativo, que permitiera a niñas, niños y jóvenes la expresión de sus preferencias en relación a prácticas y valores para mejorar el ambiente y la convivencia democrática al interior de los espacios escolares (...) con el propósito de conceptualizar la democracia como una forma para la toma de decisiones colectivas, aplicable a todos los ámbitos de su vida cotidiana, cuyo momento no está limitado a un momento específico o a un ejercicio electoral”*.²¹ Esta afirmación, sin embargo, tiene sus matices, como se verá a continuación, pues pareciera que fue concebido simplemente como una *Consulta* a menor escala, con un universo poblacional y espacial más reducido, pero que al igual que las *Consultas* respondía a un periodo de tiempo específico más que a un proceso permanente de adopción de prácticas democráticas.

El acceso a este ejercicio, a diferencia de las *Consultas*, fue restringido. Argumentando insuficiencias presupuestales y, sobre todo, operativas, se establecieron ciertos requisitos que debían cumplir las escuelas que quisieran participar y se publicitaron mediante una convocatoria. Las escuelas interesadas debían registrarse en las oficinas del IFE de su localidad a modo de llevar un control de inscripciones que permitieran prevenir una sobre-demanda que entorpeciera la operación del ejercicio. El límite de escuelas previsto ascendía a 12,000.

Como la modalidad volvió a ser elección, el ejercicio consistió en propiciar la participación de los y las niñas y jóvenes a través de un

²¹ *“Experiencias de participación infantil...”*, Op. Cit., pp. 35.

procedimiento de votación, en donde lo que se elegía eran opciones para mejorar la convivencia escolar bajo principios democráticos. Los rangos en esta ocasión no fueron por edades, sino por grados escolares. Así, el primer rango comprendía a niñas y niños de primero a tercero de primaria, el segundo de cuarto a sexto y el último a todos los grados de educación secundaria y media superior.

Aunque hubo una presentación oficial en mayo de 2006, en esta ocasión la difusión fue más modesta, con pocas transmisiones de los spots de radio y televisión, además de que, a diferencia de la Consulta de 2003, carecían de un concepto creativo. Por otro lado, el cambio de formato también influyó en la generación de materiales impresos de difusión, pues ahora la participación esperada no iba a ser del todo masiva. A modo de no afectar la dinámica escolar, cada escuela tuvo la oportunidad de decidir la fecha o las fechas en que se llevaría a cabo el ejercicio, siempre y cuando fuera en el periodo que comprendía del 19 al 23 de junio, por lo que la jornada podría durar entre uno y cinco días, siempre y cuando ésta concluyera con la publicación de resultados en un lugar visible de la escuela, como sucede con las elecciones ciudadanas en México, en las que se publican los resultados afuera de cada casilla electoral. Asimismo, con la idea de atender a cualquier niño o joven interesado en participar aunque su escuela no se hubiera inscrito, el IFE instaló en cada una de sus juntas locales y distritales una casilla que funcionaba de las 9:00 a las 18:00 horas durante el mismo periodo del 19 al 23 de junio. En este caso el único requisito era que los participantes al reverso de las boletas registraran el nombre de la escuela en la que estudiaban y el turno que cursaban.

La operación igualmente requirió de una mayor coordinación entre los Vocales de Capacitación del IFE, las autoridades educativas locales, las autoridades y maestros de cada escuela e incluso de los padres de familia. Al final participaron 11,911 escuelas a nivel nacional y una población de alumnos de 2'995,104. El 67% pertenecía a escuelas primarias, 26% a secundarias y sólo 7% a escuelas de educación media superior. La mayoría de las escuelas se ubicaban en sectores urbanos y pertenecían al sector público.

Por lo que hace a los resultados, las principales fórmulas que los y las participantes eligieron para mejorar sus espacios escolares fueron atribuibles a la autoridad escolar inmediata, es decir al profesor. Las principales frases elegidas por los y las alumnas fueron: “Tener maestros que nos escuchen y traten bien”; “que no abusen de su autoridad y sean congruentes entre lo que dicen y hacen”; y “que valoren nuestras capacidades y respeten nuestros logros y diferencias”. Para el caso de los adolescentes una de las frases más recurrentes, que rebasó por muy poco a las anteriores fue: “Ser aceptados como somos y respetar a los que no piensan como nosotros”. Aunque esto puede tener varias lecturas y ser objeto de debate, es muy probable que ello hable justamente de que los y las niñas de menor edad no se asumen como protagonistas del cambio de su entorno y atribuyen la facultad exclusiva para ello al profesor; su participación en un proceso de mejora para el ambiente escolar no pareciera ser una posibilidad. En cambio, los adolescentes y jóvenes es probable que sí se consideren partícipes en las transformaciones del entorno escolar, pero como comparsas y tal vez por conveniencia: “Acepto a los demás para ser aceptado”, aunque por supuesto que la interpretación de resultados sobre este tipo de reactivos suele ser muy subjetiva.

La difusión de los resultados de este ejercicio tuvo un menor alcance en comparación con sus antecesores, pues el primer espacio que se debía considerar para ello era la propia escuela, como ya se dijo. Esto se establecía desde las propias bases de convocatoria. Posteriormente, como parte de las actividades de la *Semana Nacional de la Ciudadanía y la Democracia* organizada por el IFE en febrero de 2007, se presentaron los resultados del ejercicio en un panel denominado “*Ejercicios de participación infantil y juvenil 2006 en el marco de la Estrategia de formación de niñas, niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía*”. La instrucción que derivó de esto fue que las Juntas Locales contemplaran en sus respectivos programas estatales la presentación de los resultados del ejercicio a nivel nacional y estatal según correspondiera.

El seguimiento a los resultados del ejercicio fue quizás el más débil de todos los abordados en este texto. Entre noviembre de 2006 y enero de 2007 la

DECEYEC se encargó de coordinar, a través de sus Vocales en las Juntas Locales, la aplicación de un cuestionario sobre actividades escolares derivadas de los resultados de este ejercicio a cada maestro responsable de su organización. La respuesta fue decepcionante, pues aunque un alto porcentaje de escuelas atendió este llamado (11,706 de 11,911), sólo el 56.3% de los maestros declaró que habían realizado o tenían programado realizar durante el ciclo escolar, actividades de difusión y atención a los resultados del ejercicio en su propia escuela, esto nuevamente ante la ausencia de mecanismos que permitieran verificar la realización de tales acciones en este sentido.

Sin demérito de sus aportes, al final pareciera que todos los ejercicios de participación infantil expuestos se hubieran reducido a actividades lúdicas vistosas, contraviniendo precisamente los propósitos que les dieron origen. ¿Se logró familiarizar a los niños, niñas y jóvenes con ejercicios prácticos de la democracia moderna? probablemente, pero en principio no a toda la población infantil y juvenil, aunque es cierto que los bajos niveles de participación respecto a la población total no pueden ser atribuibles en su totalidad a las instituciones organizadoras, quizás a ellas menos que a nadie por haber tenido la iniciativa y por el esfuerzo realizado. Pero más allá de la concurrencia, lo que verdaderamente importa es que la democracia no se agota en las urnas, tampoco para los niños y niñas. ¿Por qué llamar estos ejercicios consultas y no cuestionarios nacionales? ¿O por qué elecciones infantiles y no simulacros electorales? La precisión conceptual en este caso es algo más que un juego de palabras, o al menos debiera serlo, porque justamente implica la concepción de los niños y niñas como sujetos de derechos; como actores no supeditados exclusivamente a la tutela de los adultos, dígase padres, hermanos o maestros. En el siguiente capítulo se abordará con mayor detalle esta cuestión.

“Cuando los adultos diseñan y dirigen los proyectos (sobre modelos de participación genuina), éstos pueden ser participativos si los niños entienden el proceso, son consultados y sus opiniones se tratan con seriedad.”

Roger A. Hart. La participación de los niños en el desarrollo sostenible, pp. 43.

CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN INFANTIL COMO DERECHO POLÍTICO EN EL CASO MEXICANO

a) Los ejercicios de participación infantil como medios de la libre expresión

Como ya se ha quedado claro, dos propósitos permanente que acompañaron al ejercicio de la *Consulta Infantil y Juvenil* o sus equivalentes (*Elecciones infantiles 1997* y *Ejercicio infantil y juvenil 2006*) organizados por el IFE eran, por un lado, *“fomentar el aprendizaje en los niños mexicanos de los derechos y obligaciones cívicas, a fin de que, en su oportunidad, ejerzan sus derechos como ciudadanos y cumplan con sus obligaciones de manera responsable, libre, conciente e informada”*,²² así como *“generar un espacio de participación que permitiera conocer la percepción y opiniones de los niños sobre los problemas que les afectan”*.²³ Dichos objetivos se relacionan con la primera y la tercera líneas argumentativas expuestas en la introducción, en el sentido de que este tipo de ejercicios representan, o pueden representar, medios de expresión para niñas, niños y adolescentes, al mismo tiempo que buscan dotarlos de herramientas para el ejercicio de una ciudadanía más plena en su adultez. El presente apartado se dedicará al primer aspecto, a la libre expresión de la población infantil a la luz de los ejercicios de participación abordados en este trabajo.

Para comenzar habría que argumentar un poco más acerca de por qué es importante tomar en consideración las opiniones de las niñas, niños y adolescentes y, por ende, por qué es conveniente contar con mecanismos para el ejercicio del derecho a la libre expresión. En esa tesitura, por principio de cuentas es pertinente insistir en que éste se trata de un derecho consagrado tanto en el artículo 13 de la *Convención de los derechos del niño*, como en el

²² *Idem*, pp. 5.

²³ *Idem*.

38 de la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, ambos con plena vigencia en México.²⁴ A partir de esto, el Estado está obligado por ley a tomar las medidas necesarias para garantizar su protección y su ejercicio. Pero exigir la observancia a este o cualquier otro derecho únicamente desde este punto de vista es sujetar la cuestión de los derechos a un reduccionismo jurídico, a suponer que la norma hace el hábito, cuando la realidad nos demuestra que el reconocimiento legislativo, la incorporación de un derecho al sistema jurídico, no es garantía de su cumplimiento por esta sola acción. Por esta razón habría que enriquecer la discusión a modo de efectivamente hacer cumplir la ley, pero no únicamente porque ésta exista, sino porque subyacen razones morales poderosas que le dieron origen, que obligaron a elevar un principio al rango de norma vinculativa. Así, el derecho a la libre expresión de los niños, niñas y adolescentes, lo mismo que el resto de los derechos humanos y de la niñez, constituyen exigencias éticas justificadas, como dicta la cita de Ruiz Miguel señalada en el capítulo I de este trabajo. Pero, ¿qué es lo que las justifica?

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes pueden ser explicados desde la teoría de las necesidades humanas. De acuerdo con Mónica González Contró, *“las necesidades permiten determinar los bienes (satisfactores) que requiere cada ser humano para subsistir y, en el caso de los niños, para además poder desarrollarse plenamente en todos los aspectos”* (González 2008:106). Desde esta perspectiva, los derechos de los niños no sólo constituyen condiciones para la salvaguarda de la integridad y la dignidad de los individuos, como en el caso de los derechos humanos de los adultos, sino también para un adecuado desarrollo integral; para un crecimiento emocional, biológico, social, político, etcétera. En otras palabras, para un óptimo desarrollo humano. Luego entonces, el derecho a la salud, a la nutrición, a la educación, a vivir en un entorno libre de violencia, a tener un nombre y todos los otros derechos de la niñez, incluido por supuesto el derecho

²⁴ Textualmente el artículo 13 de la Convención señala en su primer párrafo: “El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño”, mientras que el artículo 38 de la ley nacional dicta: “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la libertad de expresión, la cual incluye sus opiniones y a ser informados. Dichas libertades se ejercerán sin más límite que lo previsto por la Constitución”.

a la libertad de expresión, son condiciones, necesidades, al mismo tiempo que derechos.

Por otro lado, el derecho a la libertad de expresión es un elemento indispensable en una sociedad verdaderamente democrática. Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *“La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta Indispensable para la formación de la opinión pública. También constituye una conditio sine qua non para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean influir al público. En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada. En consecuencia, puede decirse que una sociedad que no está bien informada no es verdaderamente libre”*.²⁵ A la luz de este argumento, un Estado democrático no es aquel que solamente no censura o limita la libertad de expresión, sino ese que la fomenta. En esa lógica, el respeto al derecho de libertad de expresión de las niñas, niños y adolescentes resulta indispensable. Ahora bien, ¿en el caso de México el derecho a la libertad de expresión está garantizado para la población infantil?

La anterior pregunta puede tener varias respuestas. Si uno reflexiona sobre la vida cotidiana se puede dar cuenta de que en el imaginario colectivo aún no existe claridad sobre la autonomía del niño y los límites de la tutela. Las opiniones de la comunidad infantil no suelen ser determinantes en las decisiones familiares, por ejemplo, y muchas ideas siguen tomándose como descabelladas o con indiferencia. Ante esto es común que todavía hoy en día las habilidades, talentos o aptitudes de las niñas, niños e incluso adolescentes no sean encausadas y muchas veces se desperdicien, o también hay casos en donde la imposición sigue siendo práctica común para la selección de deportes, juegos, vestimentas, etcétera de los padres hacia los hijos. Eso por lo que hace

²⁵ Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del trece de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco (OC-5/85, Serie A, número 5, párrafos 30 y 70). La colegiación obligatoria de periodistas. Arts. 13 y 29, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. Consultada en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc

al ámbito de lo privado, pero lo que se ha abordado en este trabajo son ejercicios de participación ligados a la libertad de expresión en el terreno de lo público, así que dediquémonos a ello.

Los ejercicios de participación infantil realizados por el IFE y UNICEF representan notables esfuerzos por contar con mecanismos de expresión para niñas, niños y adolescentes. Son en sí mismas experiencias valiosas por su alcance, su sofisticación a nivel operativo, los índices de participación, sus resultados, etcétera. Tanto las dos consultas realizadas en 2000 y 2003, como los ejercicios de 1997 y 2006, efectivamente sirvieron como medios de expresión para la población infantil mexicana, pero con algunas reservas. A continuación se presentan algunas de ellas.

El año 1997 resultó trascendental porque fue la primera vez que se llevó a cabo un ejercicio de participación infantil en México a escala nacional y que permitió difundir algunos de los derechos de los niños consagrados en la *Convención* de las Naciones Unidas entre sus propios titulares. Sin embargo en términos de expresión las *Elecciones infantiles* se quedaron en un plano muy superficial. Las niñas y niños del país no se manifestaron abiertamente sobre algo que les interesara o sobre un tema o problemática en particular, lo único que hicieron fue elegir aquellos derechos que les parecían más importantes y que, como se vio en el capítulo anterior, resultó en una inconsistencia debido a que se perdió de vista la integralidad de los derechos humanos al ponerlos a votación, como si pudiera haber preponderancia de unos sobre otros.

La experiencia de las *Consultas* de 2000 y 2003 fueron quizás las más importantes en términos de libertad de expresión. En ambos casos el diseño de las boletas y en general del proyecto recogieron las expresiones de los niños, niñas y adolescentes. Esto se observa sobre todo en el caso del año 2003, en donde los ejes temáticos para cada rango de edad habían sido seleccionados conforme a lo resultados de la *Consulta* de 2000 y los grupos de enfoque. En estas ediciones de los ejercicios se podría afirmar entonces que los participantes efectivamente se expresaron sobre temas en los que previamente habían mostrado interés. El ejercicio de 2006 también parece haber sido una

experiencia eficaz como medio de expresión infantil, pues los niños, niñas y adolescentes participantes se manifestaron sobre la percepción que les merece el espacio escolar, que sin duda constituye un entorno fundamental en su desarrollo.

A pesar de lo anterior, y sin afán de menospreciar en lo más mínimo estas experiencias, valiosas en sí mismas, se podría considerar que como medios de expresión cumplieron a medias. Esto porque en ningún caso existió un seguimiento puntual que permitiera corroborar el desempeño de las autoridades o agentes del Estado llamados por su naturaleza a atender las inquietudes manifestadas por la población infantil mexicana que participó en cada uno de estos ejercicios. Tal falta de seguimiento no podría ser atribuible al IFE o UNICEF, a quienes en todo caso se les reconoce el haber promovido y realizado esta iniciativa, sino en todo caso al Estado mexicano, a través de instituciones como las que conformaron el Comité que a convocatoria del IFE se integró tras concluir la *Consulta* de 2003.²⁶

Dado que el derecho de libertad de expresión en el caso de la niñez se complementa de otros derechos tales como el derecho a la información y, sobre todo en este caso, del derecho a que sean tomadas en cuenta sus opiniones, la tarea quedó inconclusa²⁷.

b) *Niñas y niños como ciudadanos en desarrollo*

Se ha comentado reiteradamente que los ejercicios de participación infantil abordados en este texto no sólo constituían medios para la libertad de expresión, sino que sobre todo buscaban familiarizar a los participantes con prácticas propias de la vida democrática, con la idea justo de que en la adultez puedan contar con mayores elementos para el ejercicio de la ciudadanía. La

²⁶ El propio IFE reconoce que la falta de vinculación de los objetivos del Instituto con la información proporcionada por la población que participó en las Consultas de 2000 y 2003, no permitió la concreción de acciones de atención y seguimiento por parte de éste. Consúltense “*Experiencias nacionales de participación...*”, apartado de principales críticas. *Op. Cit.*, pp. 17 y 31.

²⁷ Habrá que recordar que el derecho a que sean tomadas en cuenta las opiniones es una prerrogativa que efectivamente complementa a la libertad de expresión, pero que también constituye un derecho en sí mismo que está consagrado en los artículos 12 de la *Convención* y 41 de la ley nacional en la materia.

efectividad de esta hipótesis tal vez no se podrá corroborar hasta dentro de varias generaciones y para ello se requerirá de un esquema complejo que nos permita identificar con mayor precisión si el ejercicio de la ciudadanía en las décadas por venir está ligado en alguna medida con los ejercicios de participación infantil llevados a cabo en el presente, pero sin duda existen elementos que nos hacen suponer que así debería ser, como se verá en este apartado.

Sin lugar a dudas para el ejercicio pleno de una ciudadanía responsable es necesario que sus titulares cuenten con nociones políticas sólidas que les permitan reconocerse como protagonistas de la vida democrática. Aunque tales nociones pueden ser adquiridas en cualquier etapa de la vida humana, quizás el mejor momento es en la edad temprana, cuando los individuos muestran una actitud receptora casi natural, no afinan aún su carácter ni definen su personalidad y por lo tanto pueden asimilar más fácilmente hábitos y valores que practicarán a lo largo de su vida.

Por lo regular los individuos aprenden a leer y a hacer operaciones matemáticas básicas desde los primeros años de instrucción escolar, sin que esto implique que necesariamente llegarán a convertirse en novelistas o físicos nucleares, pero seguramente con estos conocimientos mínimos los sujetos serán lo suficientemente capaces en la adultez de hacer una sumatoria del costo de los productos que compran en un supermercado y después restar el total a su quincena para saber cuánto dinero de su salario les queda, lo mismo que para poder leer el letrero del transporte público que los llevará de su casa al trabajo todos los días. Haciendo un comparativo –aunque guardando las debidas proporciones- si a los individuos se les dota de herramientas cívicas y nociones políticas mínimas en la edad temprana, como los conocimientos que se imparten en la instrucción escolar básica, es probable que en la vida adulta estén en posibilidades de desarrollarse como ciudadanos responsables, como los que requiere un contexto democrático. Así, podríamos afirmar que entre la infancia y la adultez se puede pasar de la elección del jefe de grupo en la escuela a la selección de gobernantes; de la conformación del grupo de amigos a la de una asociación civil; de la denuncia de abusos ante el profesor a las

demandas sociales. Desde esta perspectiva no parece baladí la formación de competencias cívicas y de nociones políticas en las niñas, niños y adolescentes.

Anna M. Fernández Poncela afirma que *“la socialización infantil y la formación de nociones políticas son los dos enfoques más utilizados en el estudio e investigación de la infancia, la adolescencia y la política”* (Fernandez 2005:29). Apunta que los seguidores de una corriente por lo regular suelen ser detractores de la otra, aunque no son necesariamente incompatibles. Reconoce que la principal diferencia radica en que la socialización política pone énfasis en factores externos y en la integración a un sistema, mientras que la formación de nociones políticas hace hincapié en factores internos y en el construccionismo social del sujeto.²⁸

Según la propia Fernández Poncela, la socialización es una mutua interacción entre el infante y su ambiente en el desarrollo de apropiación de las formas culturales de una sociedad que le permite adaptarse a los roles y normas de su comunidad. Hablando de socialización propiamente política, ésta puede ser entendida como *“el desarrollo de los procesos mediante los cuales el ciudadano (o el ciudadano potencial) madura políticamente (...) el individuo adquiere un complejo de información, sentimientos y creencias que lo ayudan a comprender, evaluar y relacionar el mundo político que lo rodea, siendo ésta una socialización de por vida”* (Dawson y Prewit 1977).²⁹

Acerca de la formación de nociones políticas, Fernández Poncela apunta que se parte de la construcción de representaciones sociales; de mapas de la realidad que los sujetos van construyendo poco a poco, elaborando y reelaborando en sus mentes. *“Por un lado el niño adquiere una serie de normas, que estipulan lo que debe hacerse, y junto con ello valores sobre lo que es bueno desde el punto de vista social y lo que no lo es. Por otro lado se*

²⁸ Aunque no lo aclara, se desprende que la autora utiliza el concepto de *construccionismo* como equivalente del concepto pedagógico *constructivismo*, que se refiere al proceso mental del individuo que se desarrolla conforme éste interactúa con su entorno.

²⁹ La referencia pertenece a Dawson R. y Prewit, K, *“Political socialization”*, Boston, Little Brown, 1977. Citado por Fernández Poncela, Anna, *“Infancia, adolescencia y política en México”*, pp. 30.

adquieren lo que podríamos denominar nociones, que incluyen la comprensión de procesos sociales, del funcionamiento de instituciones, etcétera” (Delval, 1989:312).³⁰ La diferencia entre las normas y las nociones radica en que las primeras se adquieren pronto y dan lugar a explicaciones más esquemáticas y tautológicas cuando se pide su justificación, mientras que las nociones dan lugar a explicaciones mucho más elaboradas que varían considerablemente con la edad. Así, la norma tácita de que el profesor es la figura de autoridad en el salón de clases pocas veces es cuestionada, a menos que el niño o la niña cuente con nociones acerca de lo que es la autoridad, lo que le permitiría no sólo asumir la norma sino entenderla.

Los ejercicios de participación infantil deben entonces detonar un proceso de socialización en los niños, niñas y adolescentes, al mismo tiempo de dotarlos de nociones políticas. Esto supone efectos en dos momentos distintos, uno en su propia condición de niños y otro cuando lleguen a convertirse en ciudadanos. Al reconocerse como parte de un colectivo social activo capaz de incidir en su entorno inmediato, el sujeto adquiere una noción acerca de su rol social y político, cuyo desarrollo puede variar en la adolescencia y la adultez de acuerdo a las condiciones que le permitan desarrollar ese rol. Es claro entonces que ante la ausencia de ejercicios de participación infantil y de procesos formativos que les permitan a las niñas, niños y adolescentes familiarizarse con prácticas democráticas y adquirir nociones políticas inherentes a la democracia misma, difícilmente se podrá pensar en hacer efectivos los derechos de la infancia relacionados con la participación, así como imaginar una ciudadanía activa, crítica y responsable. En palabras de quien fuera Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral del IFE, María del Carmen Alanís Figueroa, *“la participación en ejercicios educativos de sentido democrático no puede sino convertirse en un amplio capital social y político que en el mediano y largo plazo redundará en la construcción de una ciudadanía más participativa y responsable, una ciudadanía más plenamente democrática”* (Alanís 2000:10).

³⁰ La referencia pertenece a Delval, J., *“La representación infantil del mundo social”*, en Turiel, E. Enesco, I. Linaza J. *El mundo social en la mente infantil*, Madrid, Alianza, 1989. Citado por Fernández Poncela, Anna. *Idem*, pp. 38.

Por su parte, Michael Bernard sostiene que *“la formación puede pensarse mediante la construcción de dispositivos cuya intencionalidad esté centrada en el vínculo de informaciones y saberes de los sujetos, de la cultura y de las instituciones formadoras, para producir competencias que posibiliten una disposición al actuar democrático”* (Bernard 1999).³¹ Los ejercicios de participación infantil adquieren desde esta lógica una mayor relevancia, al constituirse justamente como esos espacios formativos de interacción entre la población infantil que al mismo tiempo posibilitan el desarrollo de prácticas democráticas. *“Frente a este panorama, se vuelve una tarea prioritaria para las instituciones abocadas al desarrollo y fomento de la democracia, generar espacios de poder comunicativo en el orden público que aseguren la opinión y la voluntad política, y que al mismo tiempo filtren informaciones, razones y temas cuyos resultados puedan ser aceptados en términos racionales; es decir, que puedan fundamentarse en la legitimidad del derecho”* (Elizondo, Rodríguez y Fernández 2002:45).

Las *Consultas* y sus equivalentes de 1997 y 2006 han cumplido con esta premisa de presentarse como dispositivos para la socialización infantil y para la formación de nociones políticas a través de la participación. No obstante, y con todo lo loable que cada experiencia ha resultado, el diseño conceptual no ha sido quizás el más preciso. Desde las últimas líneas del capítulo anterior se advertía que la sola denominación de cada edición de estos ejercicios implicaba algo más que una inconsistencia conceptual. El adjetivo “Infantil” que sigue al de “Consulta” deja en claro que se trata de un ejercicio de participación directa propio de la democracia con la particularidad de estar dirigido a un público distinto a la ciudadanía, aunque sin ser del todo claro. Efectivamente los niños, niñas y jóvenes se manifestaron sobre tópicos en particular, pero en estricto sentido una consulta implica una incidencia en la arena política, si no es así ¿para qué participar? En el siguiente apartado se abundará sobre esta cuestión.

³¹ La referencia pertenece a Bernard, M. *“Penser la mise a distance en formation”*, L’Hartman, París, 1999. Citado por Elizondo, Rodríguez y Fernández. *Op Cit*, pp. 43.

c) Similitudes entre los ejercicios de participación infantil y los de participación ciudadana

Hasta ahora en este capítulo se ha intentado desarrollar la primera y la tercera líneas argumentativas presentadas en la introducción, pero los siguientes dos apartados estarán dedicados a la discusión de la segunda línea argumentativa, que se basa en la idea de que, tal como sucede en el caso de los derechos políticos ejercidos por la población adulta, si se sigue la misma lógica, los derechos ligados a la participación infantil igualmente pueden incidir en las decisiones de gobierno. Para ello analizaremos las similitudes que guardan los ejercicios de participación infantil abordados en el capítulo anterior con los de participación política adulta.

En su obra *“Promoting children’s participation in democratic decision making”*, Gerison Landsdown menciona que a raíz de las experiencias que se han llevado a cabo desde la Convención de los derechos de los niños, se ha visto que la participación de la infancia desde la esfera pública, aunque incipiente y limitada, ha sido muy fructífera en los siguientes campos:

- El monitoreo y la toma de decisiones respecto a su salud
- La administración de sus propias instituciones (como la escuela)}
- La investigación
- La evaluación de servicios que se desproporcionan
- La representación de sus pares
- El diseño, operación y evaluación de proyectos
- El análisis de desarrollo de políticas
- La participación en conferencias
- La reivindicación de sus derechos (Landsdown 2001)³²

³² Landsdown es citado por Corona y Morfin en su obra *“Diálogos de saberes sobre participación infantil”*, pp. 52. En dicho título también se señala que este autor ubica los procesos de consulta como una forma de participación infantil que se refiere al hecho de que los adultos se preocupan por obtener información de los niños para poder mejorar los servicios, las políticas o las leyes.

Ahora bien, ¿qué tan cercana es la realidad mexicana con las premisas planteadas por Landsdown? Por lo que hace a las *Elecciones infantiles* de 1997, habrá que recordar que se trataba de un simulacro electoral, en donde los participantes acudían a las urnas y depositaban en ellas una boleta en donde habían previamente señalado la opción de su preferencia de entre varias. Tales opciones se referían a la representación escrita y gráfica de algunos de los derechos consagrados en la *Convención sobre los derechos del niño*. En tal virtud, este ejercicio guardaba enormes similitudes en su operación con el ejercicio del derecho al voto. Por lo tanto, las *Elecciones infantiles* se podría decir que cumplían con su propósito de familiarizar a la población infantil con prácticas procedimentales de la democracia moderna, concretamente del plano electoral. No obstante, aquí se identifican dos aspectos cuestionables. En primer lugar, el diseño conceptual: los niños “*elegían*”, de entre una gama de derechos que les asisten, aquellos con los que más se identificaban o que más les llamaban la atención, lo cual, como ya se ha apuntado reiteradamente en este ensayo, representó una falta que podía generar confusión en los niños y niñas al no dejarles claro que no hay derechos que prevalezcan sobre otros. Pero lo más grave de eso es que justo por esta causa el ejercicio no pudo sobrepasar el plano de lo meramente lúdico, en la medida en que votaron sobre algo que no puede ser sometido a votación y que por lo tanto no tendría una consecuencia práctica.

El concepto de “elecciones” en la vida política suele estar ligado intrínsecamente con la designación de representantes a través del voto. Según Héctor Fix Fierro, “*el derecho de voto o sufragio activo es el derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación*” (Fix 2006:44). Esto quiere decir que cuando un ciudadano vota, su voto es tomado en cuenta para favorecer al candidato de su preferencia que busca ocupar un cargo de gobierno. Conforme a un principio de mayoría, el candidato que más votos recabe gana, satisfaciendo con ello las expectativas de sus electores. En el caso de las *Elecciones infantiles* no había candidatos y, en consecuencia, tampoco

ganadores. El voto de las niñas y niños careció así de cualquier sentido al formar éstos parte de ninguna designación.

Las Consultas infantiles subsanaron un poco la confusión conceptual al asemejarse más a las consultas ciudadanas, aunque también con ciertas reservas. Según Jean F. Prud'Homme, la mayoría de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum,³³ la iniciativa popular y la revocación de mandato (Prud'Homme 1997:27). Sólo para contar con un referente conceptual para cada modalidad habrá que decir que el referéndum puede entenderse como un mecanismo con el que la ciudadanía interviene directamente en el proceso legislativo a través de una consulta directa sobre propuestas concretas; la iniciativa popular es un derivado del referéndum en donde la propuesta sometida a votación popular tiene su origen en el propio electorado; y que la revocación de mandato es una variante invertida de la elección de representantes, pues lo que se pone a consideración de los ciudadanos es justamente la remoción de un representante político antes de que termine su periodo ordinario de gestión.

Según Mauricio Merino, *“las modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales”* (Merino 1997:37). A través de estos mecanismos se puede preguntar a la ciudadanía sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del régimen con la sociedad.

Las *Consultas infantiles* permitieron conocer la opinión de las niñas, niños y adolescentes en México sobre temas específicos que eran de su interés, como sucede con las consultas ciudadanas, pero éstas últimas implican una respuesta del Estado, o más concretamente del gobierno. A un gobierno que organiza una consulta y no respeta la voluntad colectiva le

³³ El referéndum y el plebiscito son utilizados muchas ocasiones indistintamente, sin embargo el primero aplica más cuando se trata de una propuesta de gobierno y el segundo cuando se consulta sobre una cuestión que tiene que ver con la soberanía. Cf. Lawrence T. Farley. *Plebiscite and Sovereignty*, Press Boulder, Colorado, 1986, pp.23. Citado por Prud'Homme, Jean F. *Consulta popular y democracia directa*, pp. 25

convendría más no poner a consideración de sus gobernados las decisiones públicas.

Durante la elaboración de este ensayo se realizó una consulta nacional organizada por el Partido de la Revolución Democrática en torno a la reforma energética, centrada sobre todo en el régimen de extracción de hidrocarburos. La autenticidad del proyecto se puso en tela de juicio por diversas causas, pero sobre todo porque la convocatoria la hizo un agente que no goza de la suficiente calidad moral, como pudiera ser el propio IFE. Al no existir reglas claras sobre la metodología del proyecto ni confianza en la institución organizadora (a pesar de contar con el apoyo del Instituto Electoral del Distrito Federal), los resultados fueron altamente cuestionados. Pero lo que importa resaltar aquí es que independientemente de cuáles hayan sido éstos, fueron esgrimidos como la voluntad popular, en virtud de lo cual actuar en contra sería una acción antidemocrática. La manipulación sobre este proceso en términos políticos y bajo un contexto de encono en torno al tema quizás a lo único que colaboró fue a desdeñar la consulta como un medio efectivo de participación directa. Esto aunado a las desafortunadas experiencias previas, como las que versaban sobre la pertinencia de obras públicas y ratificación de mandato por parte del Gobierno de la Ciudad de México. La polémica construcción del segundo piso del anillo periférico supuestamente responde justo a la aprobación ciudadana conseguida mediante una consulta pública. El anterior Jefe de Gobierno de la Ciudad igualmente ponía a consideración de la gente de manera periódica el desempeño de su gestión, otorgándole supuestamente a la ciudadanía la posibilidad de revocar su mandato si la evaluación general no era satisfactoria. No obstante, estos ejercicios de pseudo-soberanía popular carecían de toda seriedad y respondían a otro tipo de intereses políticos, pues resulta por demás irónico pensar en una imparcialidad gubernamental debido a que la operación de estos mecanismos era poco clara y llevada a cabo íntegramente por el propio gobierno capitalino, mismo que, en esa lógica, resultaba ser juez y parte. Pero más allá de eso, lo que se puede rescatar es que aun con esta manipulación de los ejercicios, las consultas eran presentadas como mecanismos que recogen la opinión de los ciudadanos sobre una cuestión en particular, a fin de que el gobierno actúe en

consecuencia. Las *Consultas infantiles* en cambio, se limitaron a un ejercicio de expresión, al no existir una acción determinante como respuesta a los resultados arrojados.

Finalmente, el ejercicio de 2006 es quizás el más cuestionable. Éste, al igual que el de 1997 consistió en un simulacro electoral, aunque en esta ocasión se pusieron a votación elementos que sí tenía algún sentido ser contabilizados por preferencias, además de que el campo de acción se encontraba perfectamente acotado: el espacio escolar, la escuela. Las y los niños y adolescentes se expresaron nuevamente sobre problemáticas que les aquejaban y tenían la oportunidad de elegir entre varias propuestas de solución, sin embargo la reacción a estos resultados fue igual de deficiente que en los anteriores ejercicios y quizás más cuestionable, dado que en esta ocasión la Secretaría de Educación Pública era el agente del Estado indicado para tomar la estafeta. No obstante, aunque en esta ocasión quizás hubiera sido más probable incidir con una estrategia de atención sistemática al tener muy bien identificada el área de oportunidad, la respuesta fue prácticamente nula, como se observó en el capítulo anterior.

En suma, todos los ejercicios de participación infantil cumplieron solamente con una parte de los objetivos para los que fueron creados. Efectivamente resultaron medios de expresión masivos para la población infantil y juvenil, además de poner en contacto a este colectivo con prácticas de la democracia moderna, pero el propósito de brindar herramientas para el ejercicio de una ciudadanía plena no parece haber sido cubierto. Sin menoscabo de su valía, todos los ejercicios se quedaron en el plano lúdico, pero no trascendió gran cosa con los resultados. A lo más se les dio cierta difusión, con lo que se pudo conocer algo acerca de los intereses, percepciones y propuestas de la niñez y la adolescencia mexicana, pero las políticas de atención nunca se formularon, en todo caso sólo algunas acciones aisladas. Liborio Hierro afirma que los derechos de los niños no sólo consisten en un ámbito de libertad jurídicamente protegido, sino en un interés o necesidad que alguien debe satisfacer, con independencia de que su titular, en este caso los niños y niñas, lo demanden (Hierro 1997:88). En tal virtud, el

derecho a que sean escuchadas sus opiniones implica no sólo invitar a expresarlas, sino actuar para atenderlas. En consecuencia, el riesgo que encierra esta falta de seguimiento a los ejercicios de participación infantil es su trivialización.

En los regímenes donde persiste una cultura política marcada por el autoritarismo la desconfianza en las elecciones es una constante permanente. ¿Para qué votar? ¿De qué sirve hacerlo? Por ello, si no se traspasa la barrera de lo lúdico a lo formativo en los ejercicios de participación infantil, es posible que el desinterés, la apatía y la irresponsabilidad sigan manteniéndose latentes en la ciudadanía del futuro y en la niñez del presente. Atendiendo puntualmente las inquietudes de la comunidad infantil no sólo se dará cumplimiento a los artículos 12 de la *Convención de los derechos del niño* y el 41 de la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*, referentes a que se les tome en cuenta sus opiniones, sino que se ayudará a fomentar precisamente que los niños, niñas y adolescentes asocien su participación con una respuesta gubernamental; a que identifiquen la participación como un medio para atraer la atención sobre un tópico en particular y para demandar alguna clase de intervención institucional.

d) *Algunos apuntes para el desarrollo de una participación infantil genuina.*

Los derechos a la participación son compartidos por los niños con los adultos, ya que ambos los tienen, aunque las características en el ejercicio puedan ser distintas y quizás con algunas limitaciones para los niños. Mónica González Contró sostiene que, al igual que los adultos, los niños presentan una *“necesidad de formar parte activa de la comunidad, de intervenir en las decisiones que afectan a la propia vida, vinculada con los principios de autonomía entendida como participación y decisión, dignidad en el sentido de ser tomado en consideración e igualdad al ser tratado como una persona moral con idéntico valor al de los demás”* (González 2008:431). Este argumento fortalece la premisa de que las niñas, niños y jóvenes requieren de mecanismos de participación lo mismo para satisfacer un derecho o una serie

de derechos que para satisfacer una necesidad de autonomía, indispensable para su adecuado desarrollo.

Según Yolanda Corona y María Morfín, para que se haga valer el derecho de participación (o los derechos que la conforman), *“es necesario un gran esfuerzo de educar en la escucha y el respeto a las voces infantiles por parte de las personas que viven y trabajan con niños, preparándolos para que les ofrezcan oportunidades cada vez mayores de desarrollar esa habilidad”* (Corona y Morfín 2001:31).

En el presente apartado se buscará rescatar algunas premisas planteadas por Roger A. Hart, acerca de los elementos que se deben tomar en consideración para contar con una participación infantil genuina. Esto con el objeto de eventualmente fortalecer futuros ejercicios de participación infantil como los analizados en el presente trabajo y otros que se pudieran desarrollar en el entorno inmediato y con mayor frecuencia. Los planteamientos de Hart son extraídos de su obra *“La participación de los niños en el desarrollo sostenible”*, y se refieren principalmente a participación infantil en proyectos medioambientales, aunque pueden ser aplicables a otro tipo de proyectos. El esquema de Hart está ilustrado por una escalera compuesta por ocho peldaños, que a continuación se describen.

- a. *Manipulación o engaño*: la manipulación es el nivel más bajo de la escalera y se refiere a aquellos casos en que los adultos usan concientemente las voces infantiles para transmitir sus propios mensajes. Un ejemplo utilizado por el autor consiste en colgar del cuello de un niño un cartel en contra de los desechos tóxicos para participar en un desfile a favor del medio ambiente, sin haber hecho previamente el intento por explicarle la situación y tratar de que la comprendiera para hacerlo verdaderamente partícipe. El engaño es aún más frecuente y se presenta cuando los adultos niegan haber participado en proyectos con niños para hacer creer que éstos fueron exclusivamente iniciativa de los propios niños. Las campañas políticas están llenas de ejemplos del engaño,

cuando vemos niños que “espontáneamente” besan o abrazan al candidato en cuestión como si efectivamente hubiera un vínculo de afecto o admiración hacia él.

- b. *Decoración*: la decoración se observa cuando hay niños que participan en un proyecto pero que apenas tienen una mínima noción del papel que juegan en él. La idea que se busca transmitir por los adultos se apoya en la imagen infantil reduciendo la participación de los niños y niñas a un nivel de utilería, aunque éstos tengan un vago conocimiento de lo que implica su participación. Los espectáculos de inauguración y clausura de eventos deportivos como las olimpiadas, las campañas ambientales, etcétera, son ejemplos de este nivel de participación infantil.
- c. *Actuación simbólica*: este nivel de participación se presenta cuando los adultos pretenden dar voz a los niños pero de una manera poco cuidadosa y sin autocrítica. El resultado es que proyectan programas en que parece que efectivamente los niños tienen voz, cuando de hecho tienen poca o ninguna capacidad de elección respecto al tema o estilo de comunicarlo, ni tampoco ocasión para formular sus propias opiniones. La selección de estudiantes para participar en competencias deportivas o de conocimientos entre distintas escuelas suelen ser ejemplos de este tipo de participación.
- d. *Movilización social*: este tipo de participación social es donde comienza a darse una participación infantil más genuina. En ella el o la niña puede ser igualmente designado, como en la actuación simbólica, pero la diferencia radica en que están mucho mejor informados acerca de su participación.
- e. *Consultado e informado*: como se puede inferir por la denominación de este nivel, los niños tienen voz y conciencia de su participación. En este nivel los niños y niñas pueden sumarse a una causa por iniciativa propia gracias a la información con la que cuentan. Esto es importante porque interviene el valor de la elección.

- f. *Iniciado por un adulto, con decisiones compartidas con los niños:* en este nivel de la escalera es importante no dar por sentado lo que los niños quieren, incluso en el caso de que existan importantes limitaciones en la ayuda que se les puede prestar para conseguirlo. Es necesario que los niños se involucren en todo el proceso para que se identifiquen con el proyecto de participación infantil de que se trate.
- g. *Iniciado y dirigido por niños:* Hart reconoce que los proyectos de esta categoría son difíciles de encontrar, excepto en el ámbito del juego infantil. No obstante, se pueden fomentar siempre y cuando los adultos presten particular atención a las iniciativas de los niños y permitan que las lleven a cabo con un mínimo control.
- h. *Iniciado por niños, con decisiones compartidas con los adultos:* el peldaño más alto de la escalera es aquel que se refiere a las iniciativas de los niños que no sólo son dirigidas por ellos mismos sino que denotan un nivel de madurez como para pedir opinión a un adulto. Hart señala que si los niños inician su propio proyecto, se les debe permitir que sigan dirigiéndolo y gestionándolo, y si eligen colaborar con adultos en el proyecto se les debe aplaudir como una demostración de que estos niños se sienten suficientemente competentes y confiados en su condición de miembros de la comunidad para no negar su necesidad de colaboración ajena.

Aunque los planteamientos de Hart aplicarían sobre todo a proyectos de participación infantil acotados y no masivos como los analizados en este trabajo, es probable que las *Consultas infantiles* y los otros dos ejercicios abordados se ubiquen en algún punto del nivel tres, siendo que el ideal en todo caso debería ser el nivel cinco, en donde los niños estarían concientes de su participación, contarían con información suficiente y ellos mismos decidirían formar parte del ejercicio.

A pesar de que los resultados de todos los ejercicios abordados se presentaron como la voz de la infancia, como ya se ha insistido, se convirtieron

en una voz silente. Los niños, niñas y adolescentes enviaron una serie de mensajes que no encontraron un receptor definido. Al no identificarse ningún interlocutor concreto la voz desapareció sin luz ni sombra. Lo adecuado hubiera sido establecerse en el nivel cinco en la medida en que se hubieran determinado mecanismos que les permitieran a los niños informarse sobre el proceso y las consecuencias que tendría. Para que se completara un ciclo efectivamente formativo hubiera sido necesario no sólo alentar a los niños a participar en los ejercicios, sino también sensibilizarlos sobre la importancia de su participación y posteriormente convencerlos de que el haberlo hecho tenía un significado. Subsanan esta omisión debería ser una cuestión a considerar en posteriores experiencias de este tipo.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

En razón de los argumentos expuestos en este trabajo es posible contar con algunas conclusiones, mismas que a continuación se enlistan de manera puntual:

1. La democracia en las naciones modernas sólo puede ser representativa, debido a la imposibilidad práctica de participar todas las personas en la toma de todas las decisiones. Su operación se basa en un mecanismo de designación de representantes en donde el ejercicio del derecho al voto es fundamental. Sin embargo, una democracia completa es aquella en donde la representación se complementa con la participación política. Desde esta perspectiva la democracia es más que una forma de gobierno; representa un sistema de organización social y política en donde efectivamente pueden tomar parte todas las personas mediante fórmulas que les permiten tener incidencia real en la toma de decisiones y el ejercicio de gobierno.
2. Un sistema democrático es el mejor marco en donde pueden ser reconocidos, practicados y respetados los derechos humanos. En las corrientes más tradicionales éstos constituyen principios morales básicos que asisten a las personas por el sólo hecho de pertenecer al género humano. No obstante, pueden adquirir una forma más asible cuando son inscritos en el plano del derecho positivo, es decir, cuando son reconocidos en instrumentos legales. Los primeros instrumentos de reconocimiento de derechos en la era moderna tuvieron su origen en la época que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial y se suscitaron en el plano internacional bajo el consenso de la comunidad de países. La piedra de toque en este sentido está representada por la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, misma que asienta en su artículo primero que el catálogo de derechos que en ella se incluye asiste a todas las personas sin distinción alguna. Cabe aclarar que los primeros instrumentos de derechos humanos, como la *Declaración Universal*, buscaban el reconocimiento de derechos civiles, aunque posteriormente el espectro de los derechos humanos se amplió a modo de

reconocer también prerrogativas políticas, económicas, sociales y culturales, así como para asignar derechos en específico para grupos o sectores poblacionales concretos, como las mujeres y la comunidad infantil y juvenil.

3. Los derechos políticos suelen estar reservados para los habitantes de una nación que ostenten la categoría de ciudadanos, pues casi de manera sistemática se asocian éstos con el derecho al voto. No obstante, existen otros derechos en este rubro, como el derecho a la asociación o el de petición política. Adicionalmente, ciertos derechos civiles pueden entenderse también como políticos por la incidencia que pueden tener en el ámbito público, como el derecho a la libertad de expresión. Ahora bien, los derechos políticos en tanto derechos humanos son universales, por lo tanto asisten a todas las personas de una nación, aunque eventualmente su ejercicio esté condicionado a las leyes internas, como puede ocurrir justo con el derecho al voto, que puede estar sujeto a haber cumplido la mayoría de edad y contar con la nacionalidad o la naturalización.

4. Los derechos políticos son un medio para influir en la toma de decisiones y para establecer contrapesos a los gobernantes. Su ejercicio requiere de la participación de sus titulares, entendida ésta como una fórmula para involucrarse en los asuntos públicos en dos momentos clave: a la hora de elegir gobernantes y para vigilar, e incluso orientar, la gestión pública de los mismos. Pero los derechos políticos también asisten a la población infantil no sólo como derechos morales subjetivos, sino como derechos legalmente reconocidos en instrumentos del derecho positivo, tanto en el plano internacional con la *Convención sobre los derechos del niño*, como en el nacional a través de la *Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes*. Es pertinente agregar que a partir de la *Convención sobre los derechos del niño*, los niños, niñas y adolescentes son concebidos como sujetos de derechos independientes, no necesariamente considerados dentro de la familia o bajo la tutela de los padres. Por otro lado, la participación infantil es un concepto que apuntala una serie de derechos políticos que no sólo se conciben como prerrogativas, sino

también como elementos para alcanzar un desarrollo pleno, tanto en el plano individual como en el colectivo.

5. En el caso de México se han implementado ejercicios de participación infantil a nivel masivo que buscan constituirse como espacios de expresión y familiarizar a la población infantil y juvenil con prácticas de la democracia moderna. Los analizados en este trabajo se refieren a aquellos organizados entre el Instituto Federal Electoral y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en México que acompañaban a cada elección federal desde 1997. Estos ejercicios lograban su cometido de brindar un medio para que las niñas, niños y jóvenes expresaran sus opiniones, aunque el propósito de familiarizarlos con prácticas democráticas sólo lo cumplían parcialmente. Esto quizás a que su diseño conceptual nunca fue del todo claro. Primero se comenzó con un simulacro electoral y después con un par de consultas con tintes de encuesta, para al final volver a la fórmula del simulacro. Estos ejercicios de participación infantil son de gran valía para el desarrollo de los derechos políticos de la infancia en México, sin embargo no se podría hablar de que la población infantil se haya familiarizado con ellos, en todo caso representan un primer acercamiento. Los cambios de formato, el espaciamiento entre cada uno y la carencia de sistemas de seguimiento y difusión son elementos que impiden que los niños, niñas y jóvenes efectivamente se apropien de estos ejercicios.

6. La visión de los derechos de participación en la infancia que parece prevalecer entre las agencias del Estado mexicano da la impresión de limitarse a entender éstos como actividades lúdicas, educativas en el mejor de los casos. La participación infantil se desdibuja entre el propósito de conocer de primera mano las percepciones de niñas, niños y jóvenes sobre asuntos públicos o temas de su interés y el simple esparcimiento. La atención pareciera centrarse en la vistosidad de ver a los integrantes de la comunidad infantil llenar una papeleta e introducirla en una urna más que en atender lo que manifiestan en la papeleta. No resolver esta carencia puede resultar contraproducente al identificar los niños, niñas y jóvenes este

tipo de participación como una actividad estéril. La familiarización sería entonces con la noción de que participar no tiene utilidad alguna.

7. A la pregunta sobre si guardan similitudes los ejercicios de participación infantil y los de participación adulta creo que ya ha quedado claro que sí, por lo menos procedimentalmente: se pone a votación esto o se pregunta sobre aquello y en ambos casos cada sujeto externa su opinión en una boleta que se deposita en una urna y es contabilizada. ¿Sustancialmente guardan parecido? No. Cuando se es adulto o ciudadano aquello que es puesto a votación y que obtiene la aceptación de la mayoría es lo que se elige; cuando se consulta sobre algo igualmente, lo que la mayoría decide es lo que hace el gobernante. En 1997 los niños votaron sobre algo que en principio no podría someterse a votación: sus propios derechos; en 2006 sus propuestas de solución en un ámbito reducido e inmediato tampoco encontraron la respuesta adecuada; sus preocupaciones expuestas en las consultas de 2000 y 2003 no fueron atendidas a profundidad. Ante esto se reitera el riesgo que implica la trivialización de estos ejercicios.
8. Finalmente, parece pertinente apuntar que los desafíos consisten quizás en no sólo darles continuidad a estos ejercicios de participación infantil, sino en perfeccionarlos a modo de sobrepasar esa barrera de lo meramente lúdico y recreativo. Adicionalmente habrá que continuar fomentando la visión de que los niños son sujetos de derechos y que tales derechos no solamente requieren de la no trasgresión del Estado, sino de que éste genere las condiciones para su ejercicio y goce. En términos de participación no basta con construir medios para canalizar ésta, sino también para lograr que sea efectiva. ¿Qué quiere decir esto? Simple: que los niños, niñas y adolescentes satisfagan a cabalidad su derecho a la libertad de expresión y, sobre todo, a que se tomen en cuenta sus opiniones.

FUENTES.

- ALANÍS FIGUEROA, M. C. (2000). Demócratas desde niños. En *Elecciones México*, No. 4, noviembre 2000-abril 2001, México, pp. 8-10.
- BOBBIO, N. (2003) Teoría General de la Política. Trotta. Madrid.
- CORONA CARAVEO, Y, y MORFÍN STOOPEN, M. (2001). Diálogo de saberes sobre participación infantil, UAM-X, México.
- DAHL, R. (1999). La democracia: una guía para los ciudadanos. Taurus. Madrid.
- ELIZONDO HUERTA, A. RODRÍGUEZ MCKEON, L. y FERNÁNDEZ ALATORRE, A. (2002) La consulta infantil y juvenil 2000: Una enseñanza de democracia. UPN-IFE. México.
- FERNÁNDEZ PONCELA, A. (2005). Infancia, adolescencia y política en México. IEDF-Porrúa, México.
- _____ (2003). Experiencias en torno a las consultas y elecciones infantiles. En *Veredas, Revista del pensamiento sociológico de la UAM-X*, año 4. 6. Enero-junio. México, pp. 63-86.
- FIX-FIERRO, H. (2006). Los derechos políticos de los mexicanos. IIJ-UNAM. Serie *Estudios Jurídicos*. 95. UNAM. México.
- GARCÍA ESPINOSA, D. (2003). La importancia de las elecciones infantiles en una transición democrática, en *Bien Común*, publicación mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández A. C. 104. Año 9. Agosto. México, pp. 104-107.
- GONZÁLEZ CONTRÓ, M. (2008). Derechos humanos de los niños: una propuesta de fundamentación. IIJ-UNAM, serie *Doctrina jurídica*. 425. UNAM. México.
- _____ (2006). Los derechos Fundamentales del niño en el contexto de la familia. En Alvarez de Lara, R. M. (Coordinadora). *Panorama internacional de derecho de familia. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, tomo I, IIJ-UNAM, serie *Doctrina jurídica*. 353. UNAM. México, pp. 55-80.

- _____ (2006) Paternalismo jurídico y derechos del niño. En *Isonomía*. Revista de teoría y filosofía del derecho. **25**. Octubre. ITAM. México, pp. 101- 135.
- HART, R. (2001). La participación de los niños en el desarrollo sostenible. UNICEF-P.A.U. Education. Barcelona
- HIERRO, L. (1999). Los derechos humanos del niño, en *Derechos humanos del niño, de los trabajadores, de las minorías y complejidades del sujeto*. Marzal, A. Bosch-Esade. Barcelona. pp. 15-32.
- HIERRO, L. (1997). Niños y víctimas, en *Separata del anuario de psicología jurídica*. Universidad Autónoma de Madrid. Madrid. pp. 87-94.
- MERINO, M. (1997). La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. **4**. IFE. México.
- MILL, J. S. (1965) Del Gobierno Representativo. Tecnos. Madrid.
- PRUD'HOMME, J. F. (1997). Consulta popular y democracia directa. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. **15**. IFE. México.
- RIVERO, A. (1997). Representación política y participación, en Del Aguila, R. *Manual de Ciencia Política*. Trotta. Madrid.
- RUIZ MIGUEL, A. (1990). Los derechos humanos como derechos morales, en *Anuario de Derechos Humanos*. **6**. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. pp. 49-60.
- SERRA ROJAS, A. (1999). Diccionario de ciencia política, **I**, FCE. México.
- TEMKIN, B. y TORRICO, M. (2007). Guía de estudio de la materia: seminario sobre derechos políticos y participación, FLACSO-México. México.
- WOLDENBERG, J. y SALAZAR, L. (1997). Principios y valores de la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. **1**. IFE. México.
- A menor edad mayor participación, Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, año 1. **6**. julio-agosto de 2000, pp. 34-37.
- Consulta infantil y juvenil 2003. Resultados finales de opinión. (2003). IFE. México.

- Convención sobre los Derechos del Niño. Consultada en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm
- Experiencias nacionales de participación infantil y juvenil 1997-2006 (2007). IFE. México.
- Ley para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Consultada en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/185.pdf
- Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del trece de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco (OC-5/85, Serie a, número 5, párrafos 30 y 70). *La colegiación obligatoria de periodistas*. Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, solicitada por el Gobierno de Costa Rica. Consultada en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consultado en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ccpr_sp.htm
- Primer Parlamento de las niñas y los niños de México. (2003). Versión estenográfica. Cámara de Diputados. México.