

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



## Estado Situacional para la Implementación de un Proceso de Calidad Democrática en la Infancia desde las Políticas Públicas del Estado Peruano

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política

### AUTOR

Jorge Juan Martín Valencia Corominas

### ASESOR

Noam Dante Valentín López Villanes

### JURADO

Jorge Aragón Trelles

María Rosa Alayza Mujica

Lima – Perú

Diciembre, 2019

## Resumen

La presente investigación analiza la implementación de las políticas del Estado peruano para promover la participación de los niños, niñas y adolescentes en el marco de la calidad de la democracia. Este concepto debe priorizar el nivel de participación efectivo de todos los ciudadanos, inclusive los menores de edad.

La construcción de ciudadanía desde la infancia debe implementarse a partir de las políticas de Estado, la participación infantil que garantice el ejercicio del derecho al voto y opinión es una estrategia para la promoción y consolidación de la ciudadanía. En la actualidad, se cuenta con lineamientos normativos que puedan determinar la implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas, que va desde los planes nacionales, informes anuales e instituciones que implementan las políticas como el Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño.

A partir de la década de los 90, se han implementado dos mecanismos de participación para los menores de edad de gran importancia, los Consejos Consultivos (CCONNAS) implementados en las tres escalas de gobierno que suman 529 a nivel nacional. Adicionalmente, se cuenta con 8,403 municipios escolares en las Instituciones Educativas de secundaria, hecho que demuestra que existen mecanismos de participación que pueden generar la inclusión de los niños, niñas y adolescentes en la democracia participativa.

Estos mecanismos constituyen la piedra angular sobre la cual se puede desarrollar mejores estrategias en la agenda de los procesos, como los sistemas de elección, los temas a debatir por los menores de edad y el compromiso de los adultos encargados de implementar estos mecanismos de participación.

Índice .....	0
Introducción.....	3
Capítulo Primero .....	10
1. Marco Teórico .....	10
1.1. Sobre la democracia .....	10
1.2. Calidad de la democracia, participación e infancia .....	13
2. Estado de la Cuestión.....	20
Capítulo Segundo .....	28
1. Sobre la Participación Infantil .....	28
2. La política sobre la infancia en el Perú desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, y los Planes Nacionales que establecieron la política sobre la infancia. ....	29
2.1 Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente.....	31
2.2 Planes Nacionales de Acción por la Infancia que el Perú aprobó desde el año 1992.....	36
Capítulo Tercero .....	53
1. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).....	53
1.1 Informes Anuales de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia: Seguimiento y evaluación del Plan sobre la Participación Infantil.....	58
2. Ministerio de Educación y las Políticas Educativas sobre el Derecho a la Participación de los Niños, Niñas y Adolescentes .....	72
2.1 Los Municipios Escolares .....	74
2.2 Nueva propuesta del Ministerio de Educación.....	82
2.3 La Participación Femenina en los Municipios Escolares .....	83
3. Ministerio Público y los Fiscales Escolares.....	86
Capítulo Cuarto .....	89
1. Respecto a las limitaciones para la implementación del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.....	89

2. Limitaciones de los Municipios Escolares promovidos por el Ministerio de Educación y el desarrollo de excesivos mecanismos de participación no articulados en las instituciones educativas .....	92
3. Sobre el Ministerio Público y las limitaciones de las Fiscalías Escolares	98
Conclusiones:.....	102
Recomendaciones: .....	105
Bibliografía .....	107



## Introducción

En la contemporaneidad el tema central de debate sobre la democracia, ya no reside sobre la idoneidad del sistema *per se*, aspecto cuantitativo, sino que debido a la relativa continuidad de los regímenes democráticos (Barreda, 2011). El debate en la actualidad se ha trasladado a la calidad del sistema democrático, es decir se prioriza el aspecto cualitativo, aspecto que determina el funcionamiento eficiente de la democracia como sistema político.

Dentro de estas consideraciones se dividen dos ramas de estudio, una que se centra en el aspecto garantista de la democracia, como institución propiciadora de determinados derechos y libertades (Altamn y Perez-Liñan 2002: 88-89; Mainwaring y Perez-Liñan 2008: 6-7), y otra estrictamente ligada, y lo que será materia de interés para la investigación, al nivel de participación política de todos los integrantes del sistema democrático.

Es dentro de este último concepto que se evidencia que, respecto de la participación política, hay un rubro o una parte importante de sujetos políticos que no están siendo considerados, como se desearía en un proceso de democratización o inclusión democrática de la sociedad. En ello se hace clara alusión a la población de los menores de edad, en tanto que estudios verifican que a nivel internacional y nacional, esta población presenta poco nivel de

participación, en sus correspondientes procesos formativos, hecho que afectaría el concepto de la calidad de la democracia y el ejercicio de la ciudadanía para todos, a pesar que existe un tratado internacional como la Convención sobre los Derechos del Niño, promovido por la Organización de las Naciones Unidas en el año 1989, y que promueve derechos para el ejercicio del derecho a la participación.

Esto supondría que los Estados no estarían cumpliendo con implementar políticas y programas para el ejercicio de la participación infantil, es por ello que se desarrolló la presente investigación para analizar el proceso de implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia. Ante este escenario se presentan las siguientes interrogantes:

La pregunta principal de la investigación es: ¿Existe actualmente una implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas del Estado Peruano?

Asimismo, la presente investigación responderá a otros cuestionamientos de relevancia, y que se desprenden del tema principal y son:

Primera Sub-pregunta ¿Cuál es el estado situacional de la implementación de un proceso de democratización o de una cultura democrática en la infancia peruana?

Segunda Sub-pregunta ¿Cuáles son las acciones que ha realizado el Estado Peruano, desde los ministerios competentes, para implementar un proceso de democratización o una cultura democrática en la infancia?

Tercera Sub-pregunta ¿Cuáles son las limitaciones y/o dificultades por las que atraviesan las políticas públicas en el Perú sobre la inclusión democrática de la infancia?

Las hipótesis que se han desarrollado para la presente investigación son:

Hipótesis de la Pregunta Principal ¿Que no existe o existe de forma deficiente, actualmente, una implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas del Estado Peruano?

Hipótesis de las Sub-preguntas:

Hipótesis de la primera Sub-pregunta ¿Qué si bien el Estado Peruano ha mostrado interés en la implementación de un proceso de democratización en la infancia, los programas instaurados para ello no se han actualizado o tienen como principal falencia no comunicar al público en general sobre sus avances y real importancia?

Hipótesis de la segunda Sub-pregunta. ¿Qué las acciones realizadas por los diversos ministerios u organismos competentes no han sido efectivas en torno a dar a conocer a la infancia sobre su derecho a la participación política?

Hipótesis de la tercera Sub-pregunta ¿Qué una limitación de las políticas públicas sobre la implementación de un proceso de democratización en la infancia, es que esta se configura como meramente informativa, mas no participativa o dinámica, por lo que corren el peligro de ser invisibilizadas frente a otras prioridades del Estado Peruano?

De acuerdo a lo señalado, la presente investigación cuenta con los siguientes objetivos:

Objetivo Principal: Analizar el estado situacional de la implementación de un proceso de democratización en la infancia peruana.

Primer Objetivo Específico: Analizar la orientación de la política, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la inclusión democrática de la infancia en el país.

Segundo Objetivo Específico: Analizar las acciones que ha realizado el Estado Peruano, desde los ministerios competentes, para implementar un proceso de democratización o una cultura democrática en la infancia.

En función a lo señalado y mediante la presente investigación, se prevé dar respuesta a estas interrogantes, así como dar luz respecto de los avances sobre la calidad de la democracia, y la participación de niños, niñas y adolescentes. De acuerdo, al tema escogido, el método a emplear será el propio de una investigación cualitativa, iniciándose con un acercamiento a la información existente o fase exploratoria, respecto de las instituciones públicas encargadas de las políticas de democratización en la infancia peruana, también se utilizará en el análisis elementos cuantitativos.

Lo que se complementará con la realización de entrevistas a funcionarios públicos que vienen trabajando el desarrollo de programas sobre democracia y participación infantil, en aras de entrar en contacto directo con el objeto de estudio.

La investigación se desarrolla en cuatro capítulos y se focaliza en las dos experiencias más importantes de promoción desde el Estado de participación de los menores de edad: Los consejos consultivos de niños, niñas y adolescentes (CCONNAS) y los municipios escolares, y muy brevemente las llamadas fiscalías escolares.

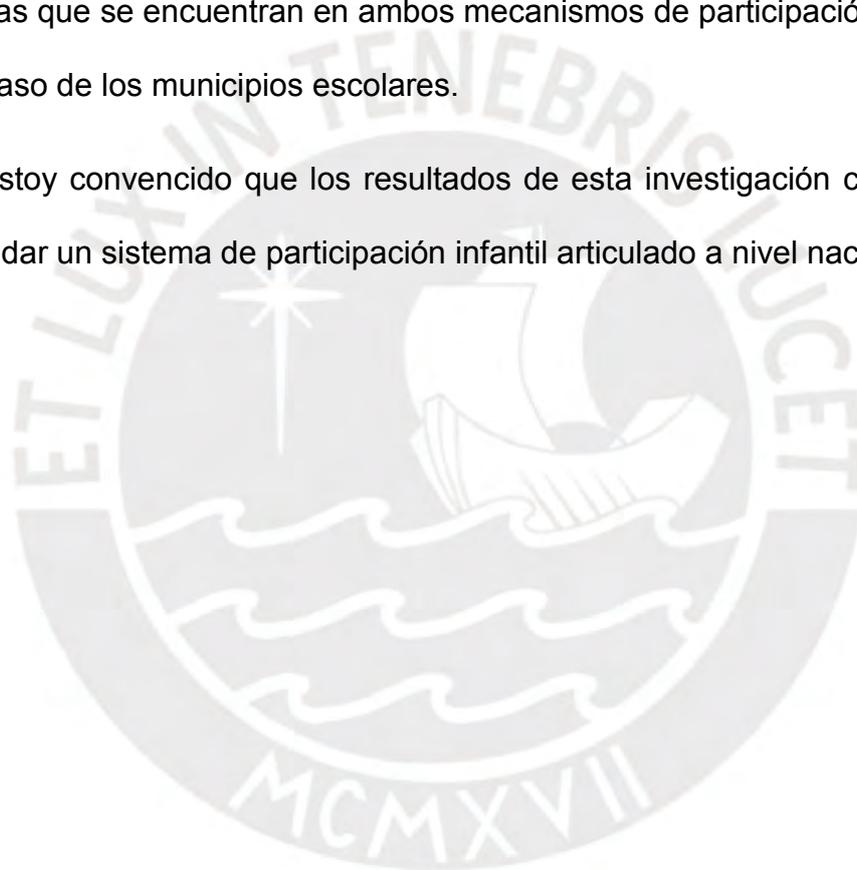
El primer capítulo desarrolla el marco teórico de la investigación, analizando diversos autores, respecto a la evolución de la democracia, la ausencia de condiciones para el ejercicio de la democracia, el proceso de democratización, la importancia de la calidad de la democracia en tiempos actuales y la participación de los niños, niñas y adolescentes en este proceso.

El segundo capítulo hace un análisis de la orientación de las políticas públicas en el marco de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que se inició con la aprobación del Código de los Niños y Adolescentes en el año 1992 por el Estado peruano y la creación del Ente Rector del Sistema Nacional de Atención a la Infancia y los Planes Nacionales de Acción por la Infancia que diseñan la política sobre la infancia en el Perú.

El capítulo tercero hace un análisis de las acciones y programas que ha implementado el Estado, desde el Ministerio de la Mujer se implementó el Consejo Consultivo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNAS), espacio de participación que funciona en los tres niveles de gobierno: municipalidades distritales y provinciales, gobiernos regionales y nacional. El consejo promueve un espacio de participación para los menores de edad, de interés pues desarrolla temas que afectan directamente a los chicos y tiene posibilidades de escalamiento desde lo local a lo nacional. Los informes de evaluación del plan nacional presentan resultados de interés. Desde el Ministerio de Educación, se han venido implementando los municipios escolares, los cuales cuentan con un marco normativo adecuado. El modelo fue impulsado a mediados de la década de los años 90, por organizaciones privadas de cooperación como Radda Barnen de Suecia. También se ubicó información cuantitativa de los dos modelos de participación que se analizan impulsados por los ministerios mencionados, y con mucho esfuerzo, sobre todo la información de municipios escolares proporcionada por el Ministerio de Educación.

En el capítulo cuarto se analiza las limitaciones que se han encontrado respecto a la implementación de los dos mecanismos más grandes de participación en el país los CCONAS y los Municipios Escolares, y un breve análisis de las fiscalías escolares. Presenta resultados interesantes sobre las falencias que se encuentran en ambos mecanismos de participación sobre todo en el caso de los municipios escolares.

Estoy convencido que los resultados de esta investigación contribuirán a consolidar un sistema de participación infantil articulado a nivel nacional.



## **Capítulo Primero**

### **Revisión de la Literatura**

#### **1. Marco Teórico**

Para desarrollar un análisis adecuado de los factores que comprenden el problema de la presente investigación, se ha desarrollado la relación entre las categorías de democracia, infancia y participación que básicamente son los conceptos centrales sobre la presente investigación.

##### **1.1. Sobre la democracia**

La democracia per se, desde un enfoque teórico y praxiológico, ha transmutado en muchas variantes. La posmodernidad ha propiciado la deconstrucción de muchos conceptos, y la democracia no ha sido ajena a este proceso, en tanto que esta, en la actualidad, no solo puede ser abordada como sistema de gobierno, entendida como democracia liberal o de derecha y democracia popular o de izquierda (Held 2001: 321). Sino también como cultura, es decir, como promoción de la forma de gobierno democrática, entendida a esta última como la plasmación de la voluntad popular a través del sistema participativo y representativo.

En la actualidad, por lo señalado, ya no habla de democracia en sí, sino de posdemocracia (Crouch 2004).

Sin perjuicio de lo anterior, en la contemporaneidad, la teoría de la democracia, no se puede comprender desde una concepción purista, sino estrictamente vinculada a una ideología en particular, en ello, la liberal, en tanto que la teoría de la democracia, es la teoría de la democracia liberal (Sartori 2003: 9). Es por ello que el debate sobre la democracia, ya no reside sobre su grado de teorización, sino más que todo, sobre su eficacia, es decir, sobre la calidad de la democracia (Altman y Perez-Liñan 2002; Mainwaring y Perez-Liñan 2008; Barreda 2011; Diamond y Morlino 2004; Hagopian 2005).

Autores como Barreda (2011), suman al concepto de la calidad de la democracia per se, conceptos como accountability, en referencia a la rendición de cuentas. Sin embargo, Barreda pertenece al rubro de autores que consideran la calidad de la democracia más estrechamente ligada a aspectos vinculados al nivel de participación política, contrario sensu, a otro rubro de autores que si bien no niegan la importancia trascendental de la participación, dan mayor peso a los aspectos garantistas que propician los regímenes democráticos, en términos de derechos y libertades. En esta línea, autores como Altman y Perez-Liñan (2002) y Mainwaring y Perez Liñan (2008), parten de un enfoque dahliano, netamente focalizado (Barreda 2011).

Vinculado lo anterior se encuentra el concepto de proceso de democratización, que hace alusión a la acción de democratizar hace referencia a un proceso que conduce de una situación autoritaria a una democracia pluralista, mientras que la liberalización política indica solo una apertura que no

finaliza necesariamente con aquel resultado, sino que puede ser orientada a reestablecer la situación anterior (Nohlen 1989: 75).

En la línea de autores como Cesar Cansino (1997), parafraseando a Przeworski (1988), podemos alegar que la democratización es un producto de un acuerdo explícito entre los distintos actores en escena, por lo tanto, la materialización de un compromiso, a ello Dahl (1993) señala que la democratización implica la liberalización aunado al incremento de la participación.

En virtud a lo anterior, podemos definir a la democratización como un proceso de transición del autoritarismo a la democracia. Sin embargo, un sector de la doctrina (Cansino 1997; Przeworski 1988) también lo identifican como un proceso de purificación, de los remanentes autoritarios de una forma de gobierno que augura la normalización y la expansión de la democracia en todos los ámbitos de la vida de los ciudadanos, es decir, se configura como un proceso de interiorización y concientización.

Visto lo expuesto, se reflexiona sobre la evolución de la democracia, exige en la actualidad el cumplimiento imperativo de la sentencia dahliana, de que dicha no está sujeta a condiciones, en tanto se evidencia que, respecto de la participación política, hay un rubro o una parte importante de sujetos políticos que no están siendo considerados, como se quisiera, en un proceso de

democratización o inclusión democrática de la sociedad. En ello, haciendo alusión directamente a la población de niños, niñas y adolescentes, en tanto que estudios verifican a nivel global, que esta población muestra un grado de ejercicio todavía insuficiente respecto determinados derechos vinculados a la participación, en sus correspondientes procesos formativos.

## **1.2. Calidad de la democracia, participación e infancia**

Como se mencionó, en la contemporaneidad el tema central de debate sobre la democracia, ya no reside sobre la idoneidad del sistema per se aspecto cuantitativo, sino que debido a la relativa continuidad de los regímenes democráticos (Barreda 2011), el debate ahora se ha trasladado a la calidad del sistema democrático en sí mismo, aspecto cualitativo, a qué es lo que determina el funcionamiento eficiente de la democracia como sistema político.

Dentro de estas consideraciones se dividen dos ramas de estudio, una que se centra en el aspecto garantista de la democracia, como institución que proporciona determinados derechos y libertades (Altman y Perez-Liñan 2002; Mainwaring y Perez-Liñan 2008), y otra estrictamente ligada, y lo que será materia de interés para nuestra investigación, al nivel de participación política (Barreda 2011; Diamond y Morlino 2004; Hagopian 2005).

Autores como Diamond y Morlino (2004) definen a la calidad de la democracia como la categoría que la asimila a una buena democracia o good democracy. Una buena democracia o good democracy de acuerdo a los mencionados autores, es aquella que otorga a sus ciudadanos amplias libertades, igualdad política, y factor de decisión en las políticas públicas a través de instituciones estables:

Such a regime will satisfy citizen expectations regarding governance (quality of results); it will allow citizens, associations, and communities to enjoy extensive liberty and political equality (quality of content); and will provide a context in which the whole citizenry can judge the government's performance through mechanisms such as elections, while governmental institutions and officials hold one another legally and constitutionally accountable as well (procedural quality). (Diamond y Morlino 2004: 22).

Como se puede apreciar, la calidad de la democracia, tiene tres factores de medición: La calidad de los resultados (quality of results), la calidad del contenido (quality of content), y la calidad procedimental (procedural quality) (Diamond y Morlino, 2004:22). Estos tres factores hacen alusión a la efectividad de la democracia per se, en materia de gobierno y al grado de satisfacción que tienen los ciudadanos; al grado de permisibilidad y otorgamiento, y a la real posibilidad que tienen los ciudadanos de fiscalizar el sistema político, en ello gobernantes y administración pública, respectivamente.

Estos factores de medición, de acuerdo a Diamond y Morlino (2004), no son absolutos, ya que no hay forma de determinar objetivamente una línea que delimite cuando nos encontramos ante una buena democracia o no, sin perjuicio de ello, existen ocho dimensiones a las que se puede aplicar estos factores, dándonos una idea o panorama sobre la calidad de una democracia. Estas dimensiones serían según los mencionados autores, las correspondientes a la legitimidad jurídica, a la participación, a la competencia política, accountability vertical vs horizontal, libertades civiles y políticas y la progresiva implementación de una mayor equidad política. De todas estas dimensiones, cabe resaltar dos en particular, el de la democracia como accountability y la dimensión participativa.

La accountability de una democracia de acuerdo a Barreda (2011), es básicamente el uso de indicadores cuantitativos de medición estadística que se centren en medir aspectos como porcentajes (%) de participación social, libertad de prensa, entre otros.

“Una de las maneras más habituales de examinar empíricamente la calidad de una democracia es a través de indicadores cuantitativos. Para el análisis de la accountability se dispone de un abundante número de indicadores.” (Barreda 2011:19).

Este análisis de tipo estadístico permite una mayor exactitud y de comprobación objetiva, respecto de la efectiva calidad de una democracia, y provee los medios idóneos para la labor de contraste.

Ahora, en torno a la dimensión participativa, Diamond y Morlino (2004), identifican esta como neurálgica en una democracia, en tanto que la participación de todos los ciudadanos es trascendental para garantizar el proceso de decisión política:

No regime can be a democracy unless it grants all of its adult citizens formal rights of political participation, including the franchise. But a good democracy must ensure that all citizens are in fact able to make use of these formal rights to influence the decision-making process: to vote, to organize, to assemble, to protest, and to lobby for their interests. With regard to participation, democratic quality is high when we in fact observe extensive citizen participation not only through voting but in the life of political parties and civil society organizations, in the 24 Journal of Democracy discussion of public policy issues, in communicating with and demanding accountability from elected representatives, in monitoring official conduct, and in direct engagement with public issues at the local level (Diamond y Morlino 2004: 23-24).

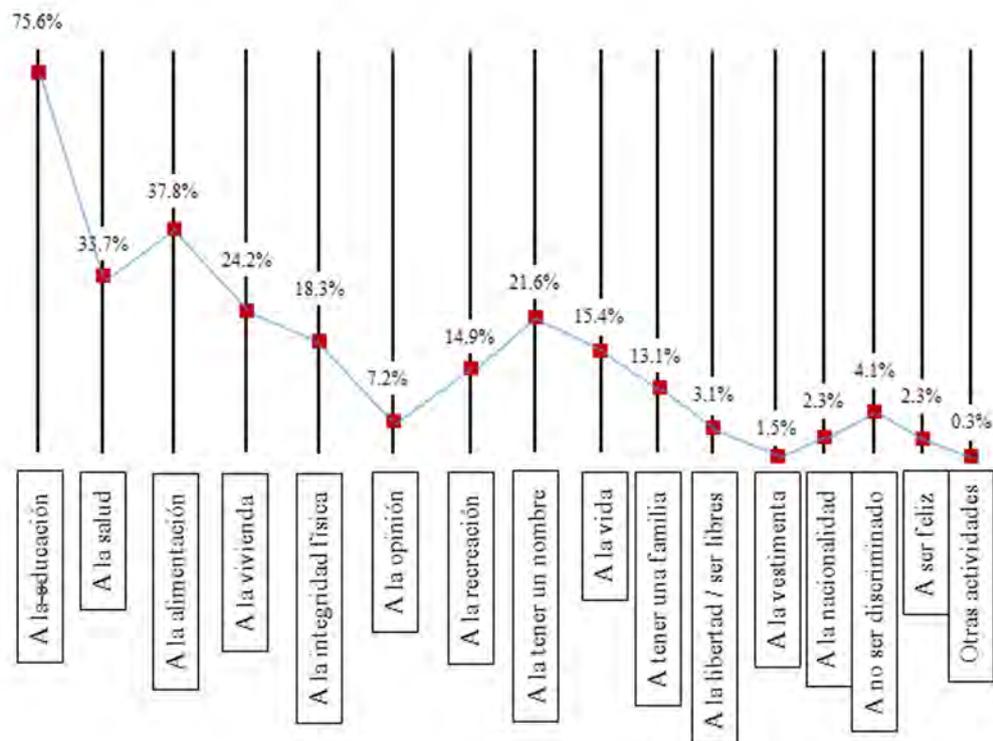
Con lo expuesto queda claro que, la dimensión participativa es fundamental para determinar la calidad de una democracia. Sin embargo, Diamond y Morlino (2004) aún se centran en el aspecto de la ciudadanía como ejercicio de una capacidad política adquirida por la adultez.

Este concepto desde la propuesta que sostenemos debe evolucionar a un nuevo enfoque, ya que de acuerdo a lo señalado, una característica esencial de la calidad de una democracia reviste en que todos sus ciudadanos tengan derecho a la participación política, y en lo que atañe a los menores de edad, no se les impide ejercer los derechos reconocidos y por ende participar en la esfera que les corresponde: La escuela, el barrio y el hogar, lugares en donde comienza la enseñanza del civismo, que a su vez son base para la consolidación de la democracia que serán propios de un ejercicio político en niñez y posteriormente la adultez.

Al respecto el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en el año 2001, realizó una encuesta a más de 17,000 niños y adolescentes, de los cuales 12,000 eran de educación secundaria y 5,000 de educación primaria. Respecto del derecho que los niños y niñas considerasen como el más importante en sus vidas, la encuesta señaló que el derecho más importante para ellos era el derecho a una familia que los quiera, y el derecho a la igualdad, estando entre los derechos menos valorados, precisamente, el derecho a la

participación, que se presenta como poco conocido o desarrollado entre los menores de edad.

Bajo el mismo enfoque, en diciembre de 2010, se efectuó una encuesta por la Universidad de Lima dirigida a niños, niñas y adolescentes en edad escolar, en alusión a temas de derechos, ciudadanía, maltrato y medios de comunicación. De acuerdo a los datos recabados, se tiene que, si bien del 100% de encuestados, un 97.3% de los niños, niñas y adolescentes conocen que tienen derechos (Valencia 2014), de todos los derechos que reconocen, dentro de los menos reconocidos se encuentran precisamente derechos de carácter político y de participación, como el derecho a la opinión con un 7.2% y el derecho a la libertad con un 3.1%, tal como se muestra en el siguiente gráfico:



Fuente: VALENCIA, Jorge. Los Niños y Niñas de Ayer y Hoy: El reconocimiento y Ejercicio de sus Derechos. Save The Children International.

Asimismo, en la referida encuesta también se pudo evidenciar que de la relación de los derechos señalados en el gráfico, y ante la interrogante efectuada a los niños respecto del derecho que ellos considerasen que se respeta menos, se pudo obtener como resultado que, un derecho de carácter político o vinculado a la participación, en ello, el derecho a la opinión, obtuvo un 7.2%, configurándose como el menos respetado (Valencia 2014: 49).

Estos resultados denotan que el concepto de calidad de la democracia como parte íntegra del proceso de democratización, no puede y no debe ser ajeno a esta problemática, en tanto una de sus dimensiones públicas sobre el concepto de participación, lo cual implica conceptualizar una capacidad política para los menores de edad, como bien se indica:

“La participación de la infancia genera un interesante proceso de inclusión de los menores de edad en un espacio vital, y ciertamente resulta de mayor importancia para el modelo de la democracia actual de los Estados de occidente reconocen” (Valencia 2014:177-178).

## 2. Estado de la Cuestión

En la actualidad un grado de teorización interesante al respecto, en lo que respecta al proceso de democratización de la infancia como parte de medidas que garantizan la calidad de la democracia en el plano de la participación, en ello se resaltan los trabajos de Fiallo (2001), Fernández (2005), Trilla y Novella (2011), Contreras y Perez (2011), Canché Arteaga (2012), Valencia (2014), Gallego-Henao (2015) y Ballesteros (2016), siendo este último el más actual.

Fiallo (2011), en su libro *Democracia, Participación Popular y Reforma Constitucional*, destina un capítulo a profundizar en torno a la relación entre la democracia y la infancia. En tanto se dispone la relevancia de incentivar a los menores de edad, en un amplio y profundo diálogo que supere los prejuicios generacionales.

Ello, de acuerdo a Fiallo, tiene como objetivo propiciar a la reflexión sobre la información relativa a las sociedades de niños y niñas, sus preocupaciones, quejas, demandas y aspiraciones. “Si ellos y ellas deben construirse en un despertar y despliegue, la democratización debe darse en el ámbito de los niños y las niñas.” (Fiallo 2001: 255). Asimismo, establecer un nexo causal entre democracia, participación e infancia, coadyuva a crear:

“Ambitos propios (la sociedad de los niños y niñas de su edad), y en ese sentido el proyecto de sociedad dominicana que nos conviene debe tener otra lógica: organizar la sociedad de los niños y las niñas, verdaderamente de abajo hacia arriba, desde la sociedad de ellos y ellas, de verdaderos sujetos.” (Fiallo 2001: 255).

Tal como se puede apreciar, Fiallo visibiliza la importancia de la democratización a nivel de la infancia, en tanto considera un objetivo trascendental de toda la sociedad en general, para formar mejores ciudadanos.

Por su parte, Fernández (2005), en su libro *Infancia, adolescencia y política*, reconoce el hecho que la población de infantes, en torno a sus derechos políticos y de participación, está plenamente invisibilizada. Ella parte del hecho que:

“Estos sectores de la sociedad han sido ignorados hasta el siglo XX. No fue sino hasta 1989, tras diversos esfuerzos, que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la “Convención sobre los Derechos del Niño”, y para 1990 dicho tratado entró en vigor con poder legal para todos los países firmantes.” (Fernández 2005: 263).

Por otro lado, al parecer es una constante la falta de investigación en estos temas, Fernández señala que en México, “son pocas las investigaciones que se

refieren a la socialización política y los derechos políticos que tienen actualmente los infantes y adolescentes.” (Fernández 2005: 263).

Asimismo, Trilla y Novella (2011) en su ensayo Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los Consejos de la Infancia, abordan el tema desde un enfoque también praxiológico, en el sentido que parten de una crítica a los sistemas políticos democráticos actuales, en tanto fundamentan que “no permiten que los ciudadanos más jóvenes voten. A los niños, eso sí, se les reconocen ciertos derechos de participación social. Son derechos que están aceptados desde un punto de vista nominal, pero que, sin embargo, aún son escasamente viables.” (Trilla y Novella 2011: 24).

Como solución a esta falencia, plantean una propuesta desde la arista de los Consejos Infantiles, como espacio formativo en donde los infantes puedan formarse como ciudadanos, en tanto que los Consejos se constituirían en sí mismos como medios de concientización. Siendo que la formación de la ciudadanía por intermedio de los consejos infantiles coadyuvaría a la adquisición de las siguientes capacidades de observar, comunicativa, creativa y emprendedora, comprometerse y representar, y de reconocerse como ciudadano activo.

Asimismo, Canché Arteaga (2012) en su ensayo: El Niño y Adolescente como ciudadano mexicano, aborda el tema desde un enfoque netamente hermenéutico, vinculado a que es, de lo que se desprende de la Convención de los Derechos del Niño, lo que ha coadyuvado a su mayor inserción en el plano de la participación política. También establece una relación directa entre los conceptos de *Democracia, Infancia y Adolescencia*, como tricotomía consustancial a toda propuesta de democratización en la infancia. Sin embargo su aporte más relevante al tema es su propuesta de hacer uso de las actuales instituciones gubernamentales en México para efectivizar y agilizar el proceso de democratización, para los cual propone una Tabla sobre Derechos de participación política de los niños y adolescentes, es decir, como debería configurarse este proceso, a que edades y que instituciones se encargarían del mismo:

## Derechos de participación política de los niños y adolescentes

<i>Derecho</i>	<i>Instrumento jurídico</i>	<i>Etapas de desarrollo</i>	<i>Actividad</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Institución</i>
<i>Participación</i>	CDN PIDCP CPEUM LPDNNNA	11-18 años	Asambleas, congresos, programas de promoción	Ejercicios de participación en el CU; difusores infantiles	IFE; Congreso de la Unión; partidos políticos
<i>Asociación y reunión</i>	CDN PIDCP CPEUM	14-18 años	Agrupaciones políticas con fines analíticos y propositivos.	Red de grupos políticos	IFE; partidos políticos; SC
<i>Expresión</i>	CDN PIDCP CPEUM LPDNNNA	11-18 años	Foros, congresos, publicaciones, transmisiones	Consulta infantil y juvenil; red de noticias (escrita/oral)	IFE; medios de comunicación; SC
<i>Pensamiento</i>	CDN PIDCP CPEUM LPDNNNA	Infancia y adolescencia	Promoción, difusión, participación, inclusión	Ejercicio de los demás derechos de participación política	Todos los actores involucrados

<i>Derecho</i>	<i>Instrumento jurídico</i>	<i>Etapas de desarrollo</i>	<i>Actividad</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Institución</i>
<i>Información</i>	CDN PIDCP CPEUM LPDNNA	11-18 años	Producción de obras, programas con perspectiva hacia la infancia	Búsqueda, producción y petición de información	IFE; medios de comunicación
<i>Petición</i>	CDN PIDCP CPEUM	14-18 años	Ejercicio con diversas autoridades	Mecanismo de comunicación entre autoridades, niños y adolescentes	IFE
<i>Votar</i>	PIDCP CPEUM	15 años en adelante	Votaciones para poder legislativo; gobiernos locales	Elecciones gubernamentales	IFE; partidos políticos
<i>Ser votado</i>	PIDCP CPEUM	18 años	---	---	IFE; partidos políticos
<i>Desempeño en cargos de elección popular</i>	PIDCP CPEUM	18 años	---	---	IFE; partidos políticos
<i>Tomar las armas</i>	PIDCP CPEUM	18 años	---	---	Ejército; Guardia Nacional

**Fuente:** CANCHÉ ARTEAGA, Laura. El Niños y Adolescente como Ciudadano Mexicano.

Entrando en el ámbito de las investigaciones contemporáneas, Valencia (2014), en su libro *Los Niños y Niñas de Ayer y Hoy: El Reconocimiento y Ejercicio de sus Derechos*, analiza la problemática desde un ámbito histórico, jurídico, doctrinal y pragmático, en tanto que a través de un método estadístico y de encuestas, facilita varios datos en torno a la percepción que tienen los niños, niñas y adolescentes peruanos, sobre sus propios derechos. Asimismo, y a través de su experiencia en la reforma del Código de los Niños y Adolescentes en el año 2000, y como solución a los inconvenientes propios de los rezagos del desfasado concepto de *incapacidad civil* de los niños, niñas y adolescentes, que aún sigue siendo modificado a partir de la aprobación de los códigos de la niñez y adolescencia, propone la distinción de dos conceptos:

Sobre la capacidad para la infancia: *la capacidad política para la participación y la capacidad civil especial*. La primera está vinculada al derecho a la participación de los menores de edad en los temas cotidianos que los afecten, como la familia, la escuela, el barrio, las relaciones con los adultos y los amigos. Francisco Miro Quesada Rada denomina a este concepto *la democracia de lo cotidiano*. La participación de la infancia genera un interesante proceso de inclusión de los menores de edad en un espacio social, y ciertamente resulta de mayor importancia para el modelo de democracia actual que los Estados de occidente reconocen. (Valencia 2014: 177-178).

Esto no tiene como objetivo *la adultización de la infancia*, señala Valencia (2014), sino por el contrario, la construcción de una *ciudadanía*, tal como denotan experiencias similares en Ecuador y Venezuela, lo que implica “el reconocimiento de derechos políticos, como es el derecho a la participación en los asuntos cotidianos que puedan afectar a los niños, niñas y adolescentes en la familia y en el colegio” (Valencia 2014: 172).

Finalmente, Ballesteros (2016), aborda la problemática desde un aspecto sociológico, y reafirma el hecho que si bien el debate en torno a la democratización desde la infancia es creciente cada día, denuncia el hecho que por parte de las políticas públicas aun es un tema relegado, en tanto que:

La participación infantil, es fundamental para enfrentar distintas situaciones que aquejan a las instituciones y a la sociedad en su conjunto, ha sido reconocida por varios autores, quienes han desarrollado ciertas tipologías con la intención de dar cuenta de las distintas formas que adquiere, desde las más simples hasta las más complejas. Sin embargo, en México, como en otros países de América Latina, esto no ha sido atendido, ya que los niños son el último grupo social que no ha visto reconocidos sus derechos de reclamar una participación activa en los espacios políticos y económicos vigentes (Gaitán, s. f.). Tanto es así, que desde hace algunos años empieza a haber una suerte de preocupación académica, tanto por los efectos perniciosos que se pueden generar a partir de ello, como por el incremento del abstencionismo electoral. (Ballesteros 2016:136).

## Capítulo Segundo

Orientación de las Políticas Públicas en el marco de la Convención sobre los Derechos de los Niños, sobre la inclusión democrática de la infancia en el país

Este capítulo responde a la pregunta ¿Cuál es el estado situacional de la implementación de un proceso de democratización o de una cultura democrática en la infancia peruana?

### 1. Sobre la Participación Infantil

Se debe consolidar una democracia genuina e integral en el país en los aspectos legales e institucionales y en su condición de forma de convivencia humana, a través de un Estado de Derecho concebido para el respeto de todas las personas.

El ordenamiento político debe asegurar que toda persona, sin distinción de edad, independientemente de su condición socioeconómica, nacimiento, étnica, de género o cualquiera otra, ejerza sus derechos políticos, civiles y sociales, vea respetados sus derechos, y disfrute de una sociedad que garantice su bienestar. El cumplimiento de los derechos se debe complementar con un ejercicio de responsabilidades como miembros de una colectividad, ejercida a través de la participación.

La construcción de ciudadanía desde la infancia debe surgir necesariamente a partir de las políticas de Estado y la responsabilidad del mismo frente a la comunidad internacional. La participación infantil que garantice el ejercicio del derecho al voto, opinión, expresión, pensamiento y consciencia es una estrategia para la construcción y promoción de la ciudadanía desde el Estado.

## **2. La política sobre la infancia en el Perú desde la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, y los Planes Nacionales que establecieron la política sobre la infancia.**

El Código de los Niños y Adolescentes fue aprobado por el Estado peruano mediante Decreto Ley N°26102<sup>1</sup>, al haber suscrito la Convención sobre los Derechos del Niño en el marco de un compromiso con la comunidad internacional. Así se inició en el país un proceso de reconocimiento de derechos para los niños, niñas y adolescentes y el desarrollo de políticas para la infancia para el cumplimiento de los derechos conceptualizados en la norma.

El Código reconoció en el Libro Primero, derechos para los niños, pero no era suficiente el solo reconocimiento de estos derechos, sino que estos debían ser implementados por el Estado parte, signatario del instrumento jurídico internacional, al respecto la Convención en el artículo 4 señala:

---

<sup>1</sup> Aprobado mediante Decreto Ley N°26102, el 28 de diciembre de 1992, y entró en vigencia a los 180 días de su promulgación.

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (Asamblea General de las Naciones Unidas 1989: art. 4)

Esto suponía, la obligación del Estado de implementar políticas en el marco del compromiso adquirido con la norma internacional. Pues este es un tratado de obligatorio cumplimiento, es decir que pertenece a las normas del *hardlaw*. Es por ello que el Código de los Niños y Adolescentes señala: “El Estado garantiza el ejercicio de los derechos y libertades del niño y el adolescente consagrados en la ley, mediante políticas, medidas y acciones permanentes sostenidas que se contemplan en el presente Código y que son de responsabilidad del Ente Rector del Sistema de Atención Integral” (Poder Ejecutivo 1992: art. 25).

Dicho precepto, reconocido en el Libro Primero, se convierte en un artículo garantista para implementar políticas, programas y acciones públicas orientadas a la vigencia de sus derechos. Es decir, la *Ratio Legis*<sup>2</sup> respecto a la conceptualización de los derechos para la infancia, que se establece para la implementación de políticas sociales para la infancia. Es así que, el legislador

---

<sup>2</sup> Hace referencia, a la intención, al espíritu de la norma que desarrolla el legislador.

diseñó un Sistema Nacional y un Ente Rector para la Atención Integral de Niños y Adolescentes.

Según la Exposición de Motivos del Código:

El Código de los Niños y Adolescentes dispone que dichas acciones, programas, planes y políticas sociales de los sectores públicos – actualmente existentes y que existan en el futuro – en favor de los niños y adolescentes, deben estar articulados al Sistema Nacional, y que sea el Ente Rector quien los dirija (Ministerio de Justicia 1996: 18).

## **2.1 Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente**

Con la creación del Ente Rector, se le encargó la responsabilidad de la articulación que iban a desarrollar los integrantes del “Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y Adolescente que dicta las políticas a nivel nacional y coordina los planes, programas, y acciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a niños y adolescente” (Poder Ejecutivo 1992: art. 27).

Resulta interesante comentar que dentro del proceso de descentralización que el gobierno aprista había iniciado en el segundo quinquenio de la década de los años 80, según la Ley de Bases de la Regionalización del año 1987, pero que tuvo mayor dinamismo a partir de 1989, luego de que el Congreso de la República aprobó leyes para la creación de las regiones en el país, se estableció en el Código de los Niños y Adolescentes:

Los Gobiernos Regionales y Locales establecerán dentro de sus respectivas jurisdicciones entidades técnicas semejantes al Ente Rector que tendrán a su cargo la normatividad, registros, supervisión y evaluación de las acciones que desarrollen las instancias ejecutivas. El Ente Rector coordinará con dichas entidades técnicas regionales y locales el cumplimiento de sus funciones (Poder Ejecutivo 1992: art. 31).

Se establecen como funciones, entre las que se destacan, del Ente Rector, cabeza del sistema: “Formular políticas orientadas para la atención integral, dictar normas técnicas y administrativas de carácter nacional y general sobre la atención del niño y el adolescente” (Ministerio de Justicia 1997: 46).

Respecto a las políticas generales de atención a la infancia, desarrolladas en el artículo 32 del Código de los Niños y Adolescentes, se determinó que dichas políticas estaban orientadas a desarrollar: Programas de prevención, que garanticen condiciones de vida adecuada; programas de protección, que aseguren la atención oportuna cuando enfrenten situaciones de riesgo; programas de asistencia para atender las necesidades cuando se encuentren en situaciones especialmente difíciles; y, programas de promoción que motiven la participación de niño y de sus familias, y que permitan desarrollar sus potencialidades.

Sobre la orientación de las políticas que desarrollen programas de promoción para la participación de los niños, este reconocimiento se convierte

en el primer antecedente normativo para el desarrollo de programas de las instituciones que confirman el sistema nacional de atención integral a la infancia.

La participación de la infancia comienza a entenderse y desarrollarse como un tema de política pública desde el Estado, recogiendo en parte, la experiencia que instituciones privadas que promovían la participación de los niños, como el Instituto de Formación de Educadores de Jóvenes, Adolescentes y Niños Trabajadores de América Latina (Ifejant), el Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos.<sup>3</sup>

La Segunda Disposición Transitoria del Código, estableció que el Ministerio de Justicia nombrará una Comisión encargada de elaborar la Ley Orgánica del Sistema y del Ente Rector de Atención Integral. La intención del legislador fue ubicar al Ente Rector en el más alto nivel de la estructura gubernamental del poder ejecutivo con la finalidad de poder implementar las políticas públicas en favor de la infancia.

El Congreso Constituyente Democrático aprobó la Ley del Sistema de Atención Integral al Niño y al Adolescente en 1995, Ley N°26518<sup>4</sup>, el proyecto de ley fue promovido por el congresista César Fernández Arce, luego de su

---

<sup>3</sup> El Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos (Manthoc), es una organización privada con más de 40 años en el país. Tiene como finalidad promover el protagonismo organizado de los niños y adolescentes trabajadores (Nats), para que ellos puedan ejercer sus derechos y mejorar su calidad de vida. Este movimiento es promovido por el Alejandro Cussianovich Villarán.

<sup>4</sup> La norma fue publicada el 4 de agosto de 1995 en el diario oficial El Peruano.

aprobación el Ente Rector fue reconocido como “el órgano central del Sistema, con autonomía técnica y funcional, se encarga de dirigir y formular las políticas, planes y programas sectoriales e institucionales de atención al niño y al adolescente. El Ente Rector constituye un programa presupuestal del Ministerio de la Presidencia que depende directamente del Ministro de la Presidencia.” (Congreso de la República 1995: art. 7).

Se establecen como objetivos del Ente Rector:

La atención integral de la infancia y su promoción mediante la concertación de las políticas, planes y programas que se desarrollen. Promover el respeto y el ejercicio de los derechos de los menores de edad conceptualizados en la legislación internacional y nacional. Promover la participación de las instituciones privadas y sociales y de la comunidad en general en acciones y programas dirigidos al bienestar del niño y el adolescente. (Congreso de la República 1995: art. 8)

Respecto al ejercicio de los derechos de los niños, debe entenderse como su reconocimiento como sujeto de derecho y consecuentemente el ejercicio de sus derechos a través de la participación.

El Ente Rector, al constituirse como un organismo público descentralizado, contaba con recursos económicos. Los recursos del Presupuesto General de la República, donaciones que se puedan otorgar a su favor y las contribuciones no reembolsables de la cooperación internacional.

La existencia del Ente Rector, como ente autónomo y ubicado dentro del ente decisor de las políticas públicas como fue el Ministerio de la Presidencia<sup>5</sup>, fue de corta duración debido a una visión de corto plazo y de coyuntura del tomador de decisiones. El legislador que redactó el Código de los Niños y Adolescentes tenía como visión la existencia de un Sistema integrado y dirigido por un Ente Rector que se oriente a superar la dispersión de esfuerzos multisectoriales y muchas veces el uso distorsionado de los escasos recursos orientados en favor de la infancia (Ministerio de Justicia 1997: 21).

Según la Exposición de Motivos del Código:

El Ente Rector debe afrontar la tarea de la necesaria intersectorialidad de los programas en favor de niños y adolescentes a fin de poner realmente en marcha el Sistema, siendo necesario partir de la situación de cada una de las instituciones públicas relacionadas con la atención de niños y adolescentes y sus posibilidades de coordinación.” (Ministerio de Justicia 1997: 19).

Según Valencia:

“Lamentablemente, con la creación del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Promudeh), en el mes de octubre de 1996, se estableció en la primera disposición complementaria de la norma de creación la

---

<sup>5</sup> Para la época dicho ministerio era el encargado de concentrar y ejecutar los programas sociales a nivel nacional que desarrollaba el gobierno fujimorista.

transferencia de las funciones correspondientes del Ente del Sistema de Atención Integral del Niño y el Adolescente y sus respectivas secretarías" (Valencia 2009: 153)

De esta forma se perdió esa visión especializada y articulada de las políticas sobre la infancia que se desarrollaría a través de las instituciones del sistema que iba a dirigir el Ente Rector. Las funciones del Ente Rector fueron asumidas en la práctica por un órgano de línea del Promudeh, una dirección o una gerencia. La cual por su misma jerarquía dentro de la estructura burocrática quedaba limitado para articular el desarrollo políticas sociales en favor de la infancia con otros ministerios vinculados a temas sociales.

## **2.2 Planes Nacionales de Acción por la Infancia que el Perú aprobó desde el año 1992**

En el año 1992, luego de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, se aprobó el primer plan que diseñaba las políticas sociales para la infancia para el periodo 1992-1995. Posteriormente, se aprobó un segundo plan para el periodo 1996-2000, luego un tercer plan para el periodo 2002-2010.

Finalmente, se aprobó el Cuarto Plan Nacional de Acción por la Infancia (Pnaia) para el periodo 2012-2021. El cual es de suma importancia, ya que fue formulado para el bicentenario de la independencia de la república en el año 2021.

### **2.2.1 El Plan Nacional de Acción por la Infancia (Pnaia 2012-2021)**

Teniendo presente que Convención sobre los Derechos del Niño señala que los Estados tomarán todas las medidas legislativas administrativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en dicho tratado internacional. A partir de esta obligación internacional los Estados miembros de dicho tratado están obligados a diseñar e implementar políticas públicas. Es por ello, que el Estado peruano aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia en el año 2012.

El Plan es el “instrumento marco de política pública del Estado Peruano, para articular y vincular las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en el país, que orientará en la presente década la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes peruanos” (MIMP 2018: 9). Está orientado para la ejecución en los tres niveles de gobierno del Estado peruano.

El Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021, fue aprobado por Decreto Supremo N°001-2012-MIMP. Sin embargo, la Ley N°30362, elevó el rango de la norma y la declaró de interés nacional.

Mediante dicho Decreto Supremo se constituyó una Comisión Multisectorial Permanente “encargada de la implementación del ‘Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021’, con la finalidad de monitorear y contribuir al cumplimiento eficaz de sus metas emblemáticas,

objetivos, resultados esperados, metas y estrategias de implementación, la cual estará adscrita al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP” (Poder Ejecutivo 2012: art. 5).

Está integrada por representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien la presidirá, Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Cultura, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Instituto Nacional de Defensa Civil, Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (Poder Ejecutivo 2012: art. 5).

La Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes de la Dirección General de la Familia y la Comunidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, actuará como Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial (Poder Ejecutivo 2012: art. 7). La Dirección cumple las funciones que fueron asignadas al Ente Rector creado por el Código de los Niños y Adolescentes de 1992. Dicha, norma fue modificada por el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes aprobado mediante Ley N°27337, en el mes de julio de 1992, esta norma mantiene el concepto del Ente Rector del Sistema Nacional de Atención a la infancia en el libro segundo de su cuerpo jurídico.

Dentro de las funciones de la Comisión Multisectorial Permanente se encuentran, entre otra, ejercer la labor de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia al año 2021. Coordinar la implementación de las acciones contenidas en el Plan, elaborar informes anuales de los avances del Plan y elaborar la propuesta del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia para el siguiente decenio (Poder Ejecutivo 2012: art. 8).

Para efectos de la investigación se han utilizado como fuentes de investigación informes anuales elaborados por la Comisión Multisectorial, respecto a los avances del cumplimiento del Plan.

### **2.2.2 La Ley N°30362**

En el año 2015, el Congreso de la República aprobó la Ley que eleva a rango de Ley el Decreto Supremo N°001-2012-MIMP que declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del plan nacional de acción por la infancia y la adolescencia - PNAIA 2012-2021.

Mediante la referida norma, Ley N°30362, se dispone:

Declárese de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos que garantice el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012-2021. Los recursos públicos consignados se consideran como inversión estratégica y

prioritaria para el desarrollo humano integral y el desarrollo nacional y están protegidos en caso de caída de la recaudación o desaceleración económica. (Congreso de la República 2015: art. 3).

Se prioriza la inversión en el recurso humano del país, en programas respecto a bienes no tangibles, frente a la inversión en bienes tangibles como puentes, carreteras, centrales hidroeléctricas, que también resultan de interés para el desarrollo del país. Sin embargo, los tomadores de decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas generalmente han venido priorizando la inversión en dichos bienes tangibles.

Sobre los recursos para la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia - PNAIA 2012- 2021, la referida norma indica que “se consignan en las leyes anuales de presupuesto a través de los pliegos nacionales, regionales y locales, cuyas actividades, acciones de inversión u obras están asociados a la ejecución y logros de los resultados esperados previstos en el PNAIA. La implementación del Plan Nacional será con recursos contemplados en los programas presupuestales existentes y los que se diseñen por cada resultado esperado que propone el mencionado Plan Nacional.” (Congreso de la República 2015: art. 4).

Se establecen los programas presupuestales con enfoque de resultados, con la finalidad de que estos programas tengan un impacto real en el ejercicio de los derechos de los niños. Lo que supone el desarrollo necesario de una línea

de base y construcción de indicadores para la evaluación final del programa que se implementará con recursos del Estado.

### **2.2.3 Los Principios Rectores del Plan**

Este instrumento que diseña la política pública para la infancia en el país desarrolla seis principios rectores del Plan, los cuales son:

El primer principio rector es el reconocimiento del principio del interés superior del niño. El cual es reconocido como un principio universal y particular respecto a su aplicación, también supone la satisfacción de intereses y necesidades para todo niño, niña y adolescente. Este principio es también de aplicación obligatorio para las políticas públicas que diseñe el Estado para los menores de edad.

También en los procesos administrativos y judiciales que los afecten, al respecto fue aprobada la Ley N°30466<sup>6</sup> que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.

“Resulta de interés la promulgación de la Ley N°30466 en el Perú. Esta definió los parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño. Respecto a la aplicación de garantías procesales por los jueces especializados, indica el derecho del niño a expresar su opinión, con los efectos que la ley le otorga; la determinación de los hechos, con la

---

<sup>6</sup> La norma fue publicada en las Normas Legales del Diario Oficial El Peruano el 17 de junio de 2016.

participación de profesionales capacitados para evaluar el interés superior; la percepción del tiempo, por lo cual se evita la dilación en los procesos y procedimientos; la argumentación jurídica de la decisión tomada en la consideración primordial del interés superior; los mecanismos para examinar o revisar las decisiones concernientes a los niños y, finalmente, la evaluación del impacto de la decisión tomada en consideración a los derechos del niño.” (Valencia: 2018a)

El segundo principio rector está dirigido al reconocimiento de la igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes. Orientada al ejercicio de derechos a todos por igual. Es la garantía para generar las posibilidades de desarrollo de todos a todos los niños por igual. El desarrollo de las políticas de inclusión para todos los menores de edad, sin distinción alguna es fundamental para el pleno ejercicio de sus derechos.

El tercer principio rector es la conceptualización de la niña y el niño como sujeto de derechos. Es el reconocimiento de nuevos derechos para la infancia. Supone la ruptura del tradicional concepto civil de incapacidad para la infancia. El Nuevo Código de los Niños y Adolescentes, aprobado mediante Ley N°27337, reconoce en el título preliminar el concepto de capacidad especial para la infancia.

El derecho a constituir asociaciones, personas jurídicas sin fines de lucro, el derecho a la opinión, expresión, pensamiento, consciencia y religión; el derecho a presentar acciones de habeas corpus en caso de una detención

arbitraria. Son algunos de los nuevos derechos en ser reconocidos en la norma para los niños, niñas y adolescentes.

El cuarto principio rector está referido a la autodeterminación progresiva de los niños, niñas y adolescentes.

Dicho principio según la interpretación oficial de la Convención sobre los Derechos del Niño condiciona el ejercicio de los derechos del niño a la edad y falta de madurez, por lo que se convierte en un principio de debate y discusión para la doctrina jurídica. Toda vez que dichos indicadores, edad y madurez, se convierten en criterios subjetivos y no objetivos.

Según Valencia Corominas:

“El criterio de autonomía progresiva deja de lado la edad de fijar una edad para brindar el ejercicio de derechos a las personas. Existen derechos que deben ser reconocidos para todos los seres humanos y de la mano del reconocimiento debe manifestarse la posibilidad de poder ejercerlos libremente” (2014: 182).

El quinto principio sobre la participación de los niños, niñas y los adolescentes, es definido por el Plan:

Las niñas, niños y adolescentes tienen una voz que debe ser escuchada por la familia, el Estado y la sociedad. Tienen derecho a ser informados y sus opiniones han de ser tomadas en cuenta en función de su edad y

estado de madurez. Las niñas, niños y adolescentes deben participar en los asuntos y decisiones que les conciernen y esta participación debe ser promovida por la familia, la sociedad y el Estado en sus diferentes niveles de gobierno. (MIMP 2018: 16).

El derecho a la participación supone la suma de derechos señalados como: El derecho a la libertad de opinión, expresión, pensamiento y consciencia, los cuales conceptualizan el derecho a la participación, y esto supone desde la Convención el ejercicio de los derechos políticos para la infancia.

La participación supone el ejercicio de los derechos políticos reconocidos en la Convención, y sobre todo la construcción de ciudadanía. Finalmente, el sexto principio que reconoce el Plan es: La familia como institución fundamental para el desarrollo de las personas.

Sobre este tema la Convención sobre los Derechos del Niño señala:

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención. (Asamblea General de las Naciones Unidas 1989: art. 5).

Dicho tratado establece que los estados signatarios deberán reconocer, en primer lugar, los derechos y deberes de los padres, en lugar de ellos la familia ampliada y posteriormente los tutores, y la comunidad. Es decir, según este instrumento internacional, se interpreta que el niño tiene derecho a vivir en una familia, y que esta debe promover que los menores de edad ejerciten los derechos que la Convención les reconoce.

Según Eugenio Raúl Zaffaroni, resalta la importancia de la familia como un mecanismo no formal de control social, frente a un derecho penal que no logra contener el incremento de la delincuencia en la región. Hace referencia a la importancia de los mecanismos no formales de control social, como son: La Familia y la Escuela. Esto quiere decir que la familia funcional, tal como la llamo, es aquella familia democrática que contiene valores y que sirve como un mecanismo de prevención.

En la actualidad, se vive en un mundo globalizado y de cambio, y el debate no debe estar focalizado en el modelo de familia que puede ser: Heterosexual, homosexual, nuclear, ampliada, monoparental. El debate central en la actualidad es la familia funcional, es decir aquella que forma en valores, que promueve la participación de los hijos, y que tiene a la comunicación como un eje central respecto a la relación entre padres e hijos.

#### **2.2.4 Cuarto Objetivo estratégico del Plan Nacional de Acción por la Infancia**

Dicho objetivo establece la protección de niños, niñas y adolescentes. Como resultado Esperado N°18, se encuentra que los niños, niñas y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan. Al respecto el plan señala:

La participación de niñas, niños y adolescentes en asuntos de su competencia, es principio orientador transversal establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, al igual que el principio de autonomía progresiva, el de no discriminación y el del interés superior del niño. Pero, a la vez, es un derecho que se hace efectivo básicamente como un proceso comunicativo, organizativo y de aprendizaje (MIMP 2018: 85).

La definición es cierta en el sentido de reconocer que la participación infantil es un principio reconocido en la Convención, tal como lo mencionamos. Sin embargo, el concepto de autonomía progresiva, ya comentado, debe ser materia de mayor análisis y reflexión pues relativiza el concepto de ciudadanía para la infancia, pues se reduce a dos indicadores subjetivos como la edad y madurez

Adicionalmente el plan señala:

“Este es un proceso donde se reconocen los derechos de ellas y ellos a ser informados, emitir opinión, ser escuchados e incidir de forma consultiva y colaborativa en las decisiones que se toman respecto de temas que son de su interés e incumbencia en el ámbito familiar, institucional, comunitario y en las políticas públicas, cuando se tienen presente los mencionados principios.” (MIMP 2018: 85)

La participación infantil no solo es un ejercicio que se circunscribe al ámbito familiar, institucional o comunitario, sino se extiende al ámbito de las políticas públicas. Es por ello que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, constituyó el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes como un espacio de instancia consultiva de la Dirección de Niñas, Niños y Adolescentes.

### **2.2.5 Metas e Indicadores de Evaluación**

El Plan ha incluido metas e indicadores con la finalidad de evaluar los resultados de cumplimiento en el tema de participación de los menores de edad, diseñada por la política nacional. Las metas y sus respectivos indicadores se determinan en los dos niveles de gobierno el local, distrital y provincial, y el regional.

### **Metas para los niveles de gobiernos locales:**

“Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan en el 25% de los Gobiernos Locales, el año 2016” (MIMP 2016: 154).

“Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan en el 75% de los Gobiernos Locales, el año 2021” (MIMP 2016: 154).

### **Indicadores para el cumplimiento de metas de los gobiernos locales Provinciales y Distritales:**

“Porcentaje de gobiernos locales donde participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan” (MIMP 2016: 154).

### **Meta para el nivel de gobiernos regionales:**

“Niñas, niños y adolescentes participan en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan en el 100% de los gobiernos regionales” (MIMP 2016: 157).

### **Indicador para el cumplimiento de metas del gobierno regional:**

“Porcentaje de gobiernos regionales donde participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan” (MIMP 2016: 157).

### **2.2.6 Las estrategias diseñadas por el Plan para la implementación del derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes**

Al respecto, el Ministerio de la Mujer señala que son once las estrategias que han sido diseñadas por el Plan para la implementación del derecho a la participación de los menores de edad:

- Desarrollar capacidades en niñas, niños y adolescentes sobre políticas públicas, participación, derechos e identidad personal.
- Fortalecimiento de los espacios de participación de niñas, niños y adolescentes que vienen funcionando en las Instituciones Educativas.
- Seguimiento al cumplimiento de normas que promueven la implementación de Municipios Escolares en las Instituciones Educativas.
- Desarrollar capacidades en gobiernos regionales y locales que favorezcan la incorporación de niñas, niños y adolescentes en el ejercicio de su derecho a participar en temas que les afecten o interesen, teniendo en cuenta su edad y nivel educativo.

- Implementar en los gobiernos locales, un sistema de registro de organizaciones y grupos organizados de niñas, niños y adolescentes a nivel nacional.
- Promover un sistema de información nacional que permita conocer la participación de las niñas, niños y adolescentes en la formulación e implementación de políticas públicas en los gobiernos regionales y locales.
- Campañas de comunicación a fin de crear conciencia en la sociedad sobre la importancia de la participación de niñas, niños y adolescentes en la vida de la comunidad y del país, considerando su edad y realidad cultural.
- Coordinar acciones con Gobiernos Regionales y Locales para implementar Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes – CCONNA.
- Sistematizar prácticas locales exitosas que generen estrategias para la implementación de programas y proyectos que impulsen la participación de niñas, niños y adolescentes en los temas de su interés.
- Promover la participación de las organizaciones y grupos organizados de niñas, niños y adolescentes, como agentes participantes en los procesos de presupuestos participativos.

- Promover el acceso de las niñas, niños y adolescentes a las Tecnologías de Información y Comunicación y sean capacitados con relación a las ventajas y desventajas en el uso de las mismas. (MIMP 2012: 85-86)

Ciertamente a nivel normativo el Perú, cumplió con el mandato de la norma supranacional al aprobar el Código de los Niños y Adolescentes en el año 1992. Como se mencionó la creación del Ministerio de la Mujer, disolvió al Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral a la Infancia, y las funciones de dicho órgano fueron asumidas por dicho ministerio.

Por lo que se limitó las posibilidades de articular las políticas en favor de la infancia desde un órgano que tenga las capacidades correspondientes al estar ubicado en un nivel adecuado para la toma de decisiones. Sin embargo, no dejar de cumplir sus funciones de articulación, con las limitaciones que tiene un órgano de línea de un ministerio para articular las políticas de infancia.

Por otro lado, el Estado aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia, considerado el instrumento marco de la política sobre la infancia y cuenta con principios rectores, objetivos estratégicos, metas, indicadores de medición y estrategias. El cuarto objetivo estratégico del plan reconoció la protección de los menores de edad y como Resultado Esperado N°18, se encuentra la promoción de la participación de la infancia en el ciclo de políticas públicas que les involucran o interesan. La inclusión de dicho resultado es de importancia ya que establece como una política la participación de los menores de edad en los espacios públicos.

Como conclusión podemos afirmar que el Estado cuenta con instrumentos normativos y de políticas para implementar un proceso democrático de participación de los niños, niñas y adolescentes.



### **Capítulo Tercero**

Ministerios competentes, para la implementación de un proceso de cultura democrática en la infancia

Este capítulo responde a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las acciones que ha realizado el Estado Peruano, desde los ministerios competentes, para implementar un proceso de democratización o una cultura democrática en la infancia?

Las acciones que promueven la participación infantil en el Perú, se centran básicamente en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que promueve el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA), y en el Ministerio de Educación que promueve los Municipios Escolares. También existen otras experiencias peculiares de participación, entre ellas, las que promueve el Ministerio Público.

#### **1. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)**

Mediante Resolución Ministerial No. 355-2009-MIMDES, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables constituyó el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes. El CCONNA es un espacio de participación de carácter consultivo de niños, niñas y adolescentes elegidos democráticamente, que tiene como finalidad promover la participación en la formulación de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia emitiendo opiniones y observaciones.

El Consejo Consultivo se presenta como una experiencia interesante de participación infantil, más allá de las dificultades que presenta actualmente el programa, promueve una experiencia de participación más inclusiva de participación dinámica de los niños a nivel del espacio público: municipal, distrital y provincial. También regional y nacional.

Según la entrevista realizada a la Dra. María del Carmen Santiago señala:

Que el proceso de implementación de los Consejos data de hace diez años, como parte de una política pública del Estado. En principio funcionarios del Ministerio realizaron un mapeo en los espacios de participación que ya existían a nivel local, se encontraron grupos de chicos organizados en municipios escolares, asociaciones, clubes, parroquias, entre otros. Desde el Ministerio se abrió un espacio de organización para que los menores de edad conozcan sus derechos y cuáles son los mecanismos y formas en las que pueden trabajar para garantizar esos derechos (Valencia 2018c).

De acuerdo al Reglamento Interno<sup>7</sup>, el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes, la finalidad es un espacio conformado por niños entre los 10 y los 17 años. Dentro de los principios que rigen al CCONNA, cabe señalar cuatro principios en particular, como:

---

<sup>7</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N°617-2010-MIMDES, de fecha 13 de septiembre de 2010.

La participación, según el reglamento, determina que los menores de edad son parte de una familia y de una sociedad y como tal deben ser considerados e involucrados en las decisiones y procesos que les afecten y que tengan impacto en sus comunidades, siendo informados, escuchando su voz, respetando sus opiniones y cómo decidan expresarlas. Este principio se articula al concepto de *capacidad política*, desarrollado en el libro *Los Niños y Niñas de Ayer y Hoy* (Valencia 2014), vinculado al derecho a la participación de los menores de edad en los temas cotidianos que los afecten, como la familia, la escuela, el barrio, las relaciones con los adultos y los amigos. Francisco Miro Quesada Rada denomina a este concepto la democracia de lo cotidiano.

El principio del interés superior del niño, el reglamento lo define como: “La obligación de todas las personas e instituciones de garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos de los menores de edad. Definición que supone la satisfacción de intereses y necesidades para los niños, niñas y adolescentes” (Poder Ejecutivo 2010: art. 5.1).

El principio del reconocimiento del niño como sujeto de derechos se determina en el reglamento como el reconocimiento de que: Las niñas, niños y adolescentes son personas con derechos, deberes y gozan de protección especial atendiendo a sus necesidades de acuerdo a su edad.

A todo esto, se sostiene que:

Los niños han pasado de ser menores incapaces, carentes de decisiones y atribuciones a ser considerados como sujetos de derechos en la actualidad. Las normas nacionales especializadas sobre infancia, llámense códigos de la niñez y adolescencia, conceptualizan derechos que en el pasado no les reconocían. En la actualidad las constituciones en América del Sur como la de Ecuador y la de Venezuela les reconocen, incluso, la condición de ciudadanía. Esto quiere decir el reconocimiento de derechos políticos como es el derecho a la participación en los asuntos cotidianos que puedan afectar a los niños, niñas y adolescentes en la familia y en el colegio. (Valencia 2014: 172).

Finalmente, el reglamento reconoce que se debe “reconocer y nutrir sus fortalezas, intereses, y destrezas brindándoles oportunidades significativas que contribuyen a su propio desarrollo, al de otros menores de edad, al de su familia y su comunidad” (Poder Ejecutivo 2010: art. 5.5).

El Consejo Consultivo está conformado por la Asamblea General y un Equipo Coordinador. La Asamblea General está constituida por los representantes elegidos de cada Región y Lima Metropolitana. Estos deberán sesionar por lo menos dos veces al año, en la ciudad de Lima o en otros lugares.

Según la entrevista realiza a la Dra. María del Carmen Santiago señala:

Los Consejos Consultivos funcionan en la escala de gobierno local y regional. Es un proceso que viene desde lo distrital, los representantes distritales eligen a los provinciales, quienes a su vez eligen a los representantes regionales. Y dos representantes de las regiones integran el Consejo Nacional. Se está generando un proceso de participación y ciudadanía (Valencia 2018c).

Fanny Salazar, funcionaria de la Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes del Mimp, comenta sobre el proceso de elección de los representantes:

A nivel de las municipalidades distritales, las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente (DEMUNAS), realizan la convocatoria en la comunidad para desarrollar un taller de elección, en el cual participan un promedio de cien niños, niñas y adolescentes, quienes representan a diversas organizaciones infantiles de la localidad. En esta actividad, los chicos identifican que derechos se están vulnerando y ¿Cuál es la problemática que ellos atraviesan en sus diversos espacios? Los participantes eligen a veinte integrantes del Consejo Consultivo distrital, quienes a su vez elegirán a sus representantes ante el Consejo Consultivo Provincial (Valencia 2019a).

Los temas que se discuten en los talleres de elección resultan de interés, pues trabajan asuntos que los afectan a ellos o a sus pares del colegio y de la comunidad. Es decir, lo que tiene que ver con su propia problemática, que les incumben e interesan y que tiene que ver con el ejercicio de los derechos. Las materias de discusión están asociados a los embarazos de adolescentes, alcoholismo, violencia física y/o psicológica respecto a los padres y a los educadores. También temas referidos a la desprotección física y/o emocional por los padres.

### **1.1 Informes Anuales de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia: Seguimiento y evaluación del Plan sobre la Participación Infantil**

La Dirección de Políticas de Niños, Niñas y Adolescentes de la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes, es la responsable de realizar la evaluación de los avances de las metas del Plan Nacional. A la fecha, se cuenta con siete informes, de los cuales hemos podido acceder a cinco informes.

Los informes cuatro, cinco, seis y siete fueron proporcionada por una funcionaria de la Dirección de Políticas del Mimp, la Doctora Fanny Salazar, mientras que el informe tres fue bajado de Internet. No se pudo ubicar el primer y segundo informe ni en los sistemas de búsquedas, ni en dicho ministerio.

### **1.1.1 Tercer Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia**

Dicho informe corresponde al año 2014. Sobre el Cuarto Objetivo Estratégico, Resultado N°18.

#### **Sobre los gobiernos municipales:**

El informe presenta el resultado del indicador respecto a los gobiernos municipales:

65 Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes-CCONNA Distritales y 22 Provinciales. Si se suman los municipios distritales con provinciales se contaría con 87 CCONNAS.

Se mejora el indicador, según el informe, con la incorporación de 7 nuevos CCONNAS en los municipios distritales de: Sepahua, Provincia de Atalaya en Ucayali. Ate en Lima Metropolitana, Alto de la Alianza en la Provincia de Tacna, La Perla, La Punta, Bellavista y Callao distrito –Callao.

Se mejora el indicador con la incorporación de 7 nuevos CCONNAS en los municipios provinciales de: Manú, Tahuamanu, Tambopata, Huaral, Callao, Piura y Nasca.

### **Sobre los gobiernos regionales:**

De las 26 Regiones con las que cuenta el país, según el informe solo 7 cuentan con un Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes.

Regiones con CCONNAS Piura, Lima Metropolitana, Callao, La Libertad, Madre de Dios, y Amazonas.

### **El Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes**

Se logró instalar el CCONNA con la participación de 18 menores de edad quienes representan a las regiones de: Callao, Cerro de Pasco, Piura, La Libertad, Madre de Dios, Puno, Tacna, Lambayeque, Cusco, Huancavelica, Moquegua, Lima Provincia, Ancash, Ayacucho, Junín, Ica, Lima Metropolitana y Cajamarca.

#### **1.1.2 Cuarto Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia**

Dicho informe corresponde al año 2015. Respecto al Cuarto Objetivo Estratégico, Resultado N°18, se cuenta con los siguientes resultados.

#### **Sobre los gobiernos municipales:**

“Se ha logrado que el 7.33% de Gobiernos Locales (137 GL) generen espacios o acciones que promuevan la participación de niñas, niños y

adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan.” (MIMP 2015: 127).

Según el informe en comparación con la línea base, del año 2011 que se contaban con 4 gobiernos locales, se observa un incremento de 7% respecto al año anterior, en el año 2015 se contaría con 137 CCONNAS.

Sin embargo, el informe del año 2014 informó que solo se contaban con 87 CCONNAS municipales, lo que demostraría un incremento de 50 Concejos en un solo año, hecho que resulta cuestionable. El mismo informe del año 2015, en el cuadro comparativo que se presenta en la página 127 respecto al año anterior, es decir el 2014, también indica otra cifra de 98 consejos municipales. Por lo que se encuentran errores respecto a las cifras que se presentan en este informe sobre el tema.

### **Sobre los gobiernos regionales:**

Según el referido informe:

Se ha logrado que el 42.3% de gobiernos regionales generen espacios donde participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que les involucran o interesan.

Analizando el quinquenio se observa un avance considerable en comparación con la línea base (7.69%), es decir en el 2011 se logró que sólo 2 Gobiernos Regionales generen espacios de participación de NNA

en tanto que en el 2015 esta cifra llegó a 11 Gobiernos Regionales.”  
(MIMP 2015: 129).

El cuadro comparativo que se presenta en el informe en la página 129, es correcto indica que efectivamente en el año 2014, se contaba con 7 CCONNAS por lo que en el año del informe 2015, se contaría con 11 Consejos, lo que representa un incremento de 4 adicionales.

### **1.1.3 Quinto Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia**

Dicho informe corresponde al año 2016. Sobre el Cuarto Objetivo Estratégico, Resultado N°18.

Sobre los gobiernos municipales, según el informe (2016):

“A la fecha, se cuenta con 292 Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes CCONNA, a nivel local, de los cuales 222 son distritales y 70 provinciales, lo cual representa el 15% a nivel local; habiéndose incrementado respecto al año 2015, cuando se contaba con 97 CCONNA distritales y 40 CCONNA provinciales, lo cual representaba el 7%.”  
(MIMP 2016: 154).

El informe señala la constitución de 292 consejos infantiles en el año 2016, respecto al año anterior que se contaba con 137 CCONNAS, el incremento resulta considerable, toda vez que se constituyen 155 nuevos consejos.

Sobre los gobiernos regionales:

Según el informe:

“En 15 Regiones que representan el 58% han creado el espacio del CCONNA mediante una Ordenanza, Resolución Gerencial u acta (Amazonas, Apurímac, Callao, Huancavelica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Metropolitana, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, Tumbes y Huánuco)” (MIMP 2016: 157).

El reconocimiento de los CCONNAS mediante Ordenanzas Regionales que expide la autoridad regional puede garantizar la institucionalidad del consejo infantil. Sin embargo, es necesario la sostenibilidad del trabajo en el tiempo a través de los equipos especializados del Mimp en coordinación con los gobiernos regionales que garanticen el seguimiento permanente del trabajo que realizan los menores de edad que ejercen su derecho a la participación en los consejos.

#### **1.1.4 Sexto Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia**

Dicho informe corresponde al año 2017. Sobre el Cuarto Objetivo Estratégico, Resultado N°18.

En este informe se hace un análisis sobre los procesos que inciden en el indicador, respecto al incremento del número de consejos:

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, brindó asistencia técnica a través de comunicación telefónica, correo electrónico y de manera presencial a 51 Municipalidades Provinciales y 9 Municipalidades Distritales, a fin de conformar, implementar y sostener los Consejos Consultivos de Niñas, Niños y Adolescentes. Desde el Ministerio de Educación se desarrolla una estrategia que comprende tres acciones vinculantes unas con otras. Asimismo, el Municipio Escolar es considerado como el eje articulador de los espacios de participación estudiantil existentes en las II.EE. y uno de los agentes que promueve y acompaña el desarrollo de la estrategia en la institución educativa. (MIMP 2017: 167).

A pesar de lo señalado en el informe, no existe una adecuada articulación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer Resultaría de sumo interés para cumplir con la finalidad de las políticas públicas en materia de participación, una articulación sostenible, y con recursos financieros

debidamente programados entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Mujer.

Adicionalmente el informe señala una acción que desarrolla el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que se materializa en un mecanismo de incentivo: “Por su parte desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se implementó 1 proceso que coadyuva al incremento de los gobiernos locales donde participan niñas, niños y adolescentes en el ciclo de políticas públicas en temas que los involucran o les interesan: un mecanismo de incentivo (Premio Nacional Sello Municipal Incluir para Crecer. Gestión Local para las Personas)” (MIMP 2017: 168).

Sobre los gobiernos municipales, según el informe (2017), se conformaron 148 CCONNA en los gobiernos locales, siendo 143 CCONNA distritales y 5 provinciales, haciendo un total de 483 Consejos que funcionan en las municipalidades.

Un tema de gran interés y de réplica para otros modelos de participación, y que hace efectivo el ejercicio del derecho a la participación, es la propuesta del programas del Mimp para involucrar y de hacer suyos a los menores de edad en temas que los afecten como: Convivencia en la escuela, problemas de adicción, sexualidad responsable en los menores de edad, violencia en la escuela, desafíos de la convivencia, deserción escolar, estereotipos sobre los adolescentes, discriminación por la condición sexual, derechos sexuales y reproductivos.

Estos temas fueron identificados por los mismos chicos y posteriormente se convirtieron en proyectos participativos. De esta manera el CCONNA se convierte en un espacio de participación en el cual los mismos chicos reflexionan y debaten en temas que tienen que ver con las limitaciones y problemas que afectan sus derechos.

Sobre los gobiernos regionales:

Según el informe se cuenta 16 Consejos Regionales constituidos, uno más que el año anterior. Adicionalmente señala el informe: “Durante el 2017 se ha brindado asistencia técnica a 5 gobiernos regionales para la conformación, implementación y sostenimiento de los CCONNA, siendo las regionales de Lima Provincia, Ica, Loreto, San Martín y Piura” (MIMP 2017: 171).

La propuesta participativa del Consejo tiende a ser un modelo de cascada, respecto a los tres niveles de gobierno del Estado peruano. Es decir, que existen elecciones de los adolescentes a nivel distrital, luego provincial y finalmente regional. Los representantes de las regionales participan en la Asamblea Nacional de los CCONNAS que se organiza cada año.

Del mismo modo, el MIMP también señala que:

En el 2017 se realizó la IV Asamblea Nacional del CCONNA en Lima participaron 49 NNA de 21 regiones del país: Áncash, Arequipa,

Ayacucho, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima Provincias, Lima Metropolitana, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, los mismos que elaboraron una propuesta de proyecto en base a las problemáticas identificadas en sus respectivas localidades. (MIMP 2017: 171)

Este informe resulta de mayor interés para su estudio, ya que no solo analiza indicadores cuantitativos, sino también cualitativos, que incluye el desarrollo de los temas que proponen los adolescentes que participan en los consejos.

#### **1.1.5 Séptimo Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia**

Dicho informe corresponde al año 2018, sobre el Cuarto Objetivo Estratégico, Resultado N°18.

Según el VII Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia: “Al año 2018, se habían registrado un total de 509 CCONNA a nivel de Gobierno Local, distribuidos de la siguiente manera: 80 CCONNA provinciales y 429 CCONNA distritales.” (MIMP 2018: 122).

En la misma grafica de dicho informe, respecto al año 2017 se señalan también la instalación y funcionamiento de 509 CCONNA. Sin embargo, si se analiza el informe anterior, es decir el del año 2017, se hace referencia solo a 483 Consejos, al parecer se encuentra un error que presenta el informe del año 2018 respecto al informe anterior.

La Meta 1 del Plan Nacional al año 2016, respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes en el ciclo de políticas que promueve el Estado es del 25% de CCONNAS en los municipios distritales a nivel nacional. La Meta 2 del Plan Nacional al año 2021, respecto a la participación de niños, niñas y adolescentes en el ciclo de políticas que promueve el Estado es del 75% de CCONNAS en los municipios provinciales a nivel nacional.

Este cuadro mide el incremento de los Consejos Municipales en función de las metas establecidas en el Plan, se estableció de avance 25% para el año 2016 y 75% para el año 2021. El informe hace referencia a un avance del 24,58%, de implementación al año 2018, se implementaron un total de 509 CCONNAS en las municipalidades.

<b>Línea Base 2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>0,14%</b>	<b>2,08%<sup>8</sup></b>	<b>3,52%</b>	<b>4,68%</b>	<b>7.92%</b>	<b>17,00%</b>	<b>24,58%</b>	<b>24,58%</b>
Total: 3	Total, acumulado: 43	Total, acumulado: 73	Total, acumulado: 97	Total, acumulado: 164	Total, acumulado: 352	Total, acumulado: 509	Total, acumulado: 509
Distrital: 3 Provincial: 0	Distrital: 31 Provincial: 9	Distrital: 23 Provincial: 7	Distrital: 14 Provincial: 10	Distrital: 54 Provincial: 13	Distrital: 154 Provincial: 34	Distrital: 150 Provincial: 7	Distrital: 0 Provincial: 0
Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 40 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 30 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 24 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 67 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 188 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 157 Fuente: DGNNA – MIMP	Total: 0 Fuente: DGNNA – MIMP

Cuadro elaborado por el Séptimo Informe Anual de Avances.

Sobre los gobiernos regionales:

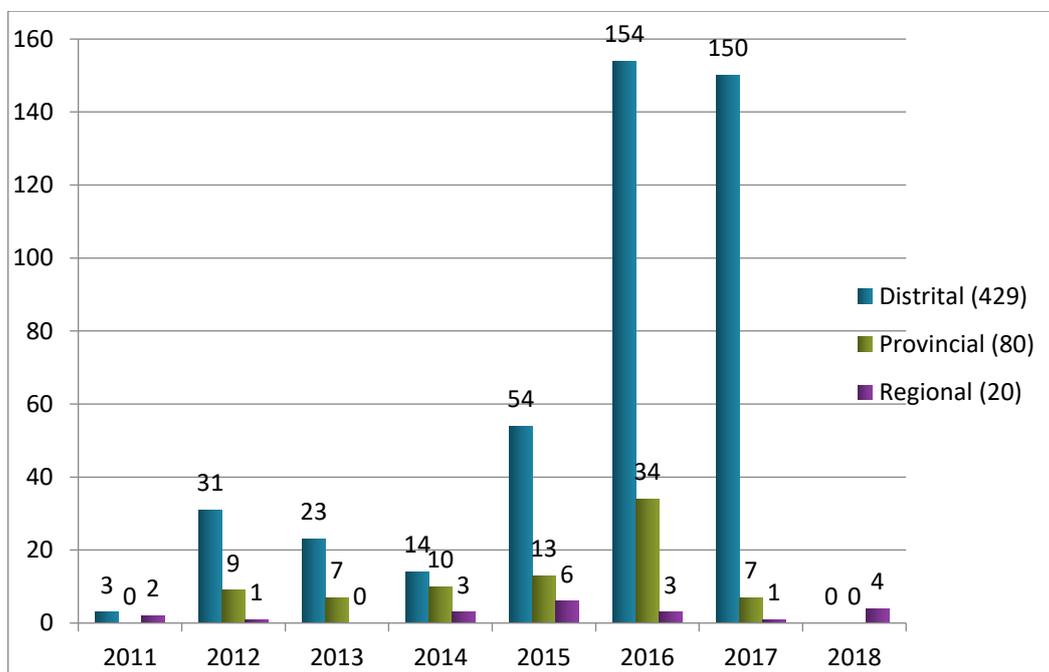
La Meta 3 del resultado 18, indica que los niños, niñas y adolescentes participarán en el 100% de las políticas públicas promovidas por el Estado en los gobiernos regional.

Según el informe, en el año 2018, se habían instalado 20 CCONNAS en los gobiernos regionales. La V Asamblea Nacional del Consejo se realizará en diciembre del año 2019. Respecto al año anterior, que se contaban con 16 Consejos, se implementaron cuatro nuevos en las regiones en Arequipa, Huancavelica, Moquegua y Ucayali.

<b>Línea Base</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>7,69%</b> Total: 2 Fuente: DGNNNA – MIMP	<b>11,54%<sup>9</sup></b> Total: 3 Fuente: DGNNNA – MIMP	<b>11,54%</b> Total: 3 Fuente: DGNNNA – MIMP	<b>23,08%</b> Total: 6 Fuente: DGNNNA – MIMP	<b>46,15%</b> Total: 12 Fuente: DGNNNA - MIMP	<b>57,69%</b> Total: Fuente: DGNNNA - MIMP	<b>61,54, %</b> Total: Fuent e: DGNN A – MIMP	<b>76,92 %</b> Total: Fuent e: DGN NA - MIMP

Cuadro elaborado por el Séptimo Informe Anual de Avances.

Cuadro en barras en el cual se visibiliza el número de CCONNAS en municipalidades distritales 429, provinciales 80 y regionales 20.



Cuadro elaborado por Jorge Valencia Corominas sobre los CCONNAS distritales, provinciales y regionales. Fuente informe del MIMP.

Lo mencionado, demuestra que el Ministerio de la Mujer viene implementando los consejos consultivos que buscan implementar un proceso de democratización o una cultura democrática en la infancia en los tres niveles de gobierno. Sin embargo, ello no ha estado ajeno a ciertas limitaciones que se analizarán en el cuarto capítulo.

## **2. Ministerio de Educación y las Políticas Educativas sobre el Derecho a la Participación de los Niños, Niñas y Adolescentes**

Las políticas sobre la educación y las normas educativas han venido implementando mecanismos para la enseñanza de los derechos en los menores de edad en las instituciones educativas con la finalidad de desarrollar ciudadanía para la inclusión de la infancia dentro de la democracia actual.

En el diseño actual de la Currícula Nacional de la Educación Básica, respecto a la competencia N°16, se establece que el niño convive y participa democráticamente en la búsqueda del bien común.

Como un resultado destacado se establece:

Convive y participa democráticamente, relacionándose con los demás respetando los derechos humanos y reconociendo la ley como garantía de la libertad y la justicia. Valora la diversidad y se relaciona interculturalmente con las personas de diferentes culturas. Utiliza reflexivamente diversos instrumentos legales para proponer normas aplicables a distintas escalas. Maneja adecuadamente los conflictos en diversos escenarios. Asume un papel protagónico para proponer, organizar y ejecutar acciones que promuevan y defiendan los derechos humanos, la justicia y el reconocimiento de la diversidad cultural. Delibera sobre asuntos públicos a partir del análisis multidimensional, sustentando

su postura en fuentes confiables y principios democráticos, y estando dispuesto a reajustar su posición a partir de argumentos razonados, para aportar a la construcción de consensos. (MINEDU 2016: 61)

Como resultado de la encuesta realizada por la Universidad de Lima en diciembre de 2010, dirigida a niños, niñas y adolescentes en edad escolar, en alusión a temas de derechos, ciudadanía, maltrato y medios de comunicación. Los encuestados manifestaron haber aprendido sus derechos en el colegio a través del dictado de los temas señalados en el Diseño Curricular Nacional de la Educación Básica Regular. Los resultados fueron: Un 67.9%, frente a un 11.1% a través de otros familiares; un 5.1% a través de los medios de comunicaciones; un 2.3% a través de sus amigos del colegio y un 2.3% a través de libros.

En la actualidad, los profesores, mantienen una relación más horizontal con sus alumnos que en tiempos pasados, pero no la ideal. Ya no es solo la autoridad que se limita en el colegio al dictado de clases, en muchos casos, los profesores conversan con sus alumnos y buscan generalmente conocer cuáles son sus inquietudes. Sin embargo, todavía no se ha implementado un modelo idóneo y de compromiso que promueva la participación de los niños, niñas y adolescentes en los municipios escolares.

La Ley General de Educación (Ley N°28044) establece que: “La formación ética y cívica es obligatoria en todo proceso educativo; prepara a los educandos para cumplir sus obligaciones personales, familiares y patrióticas y para ejercer sus deberes y derechos ciudadanos” (Congreso de la República 2003: art. 6).

La educación peruana, según la norma, tiene como centro y agente fundamental del proceso educativo a la persona. Uno de los principios de dicha norma es la “democracia: que promueve el respeto irrestricto a los derechos humanos, la libertad de conciencia, pensamiento y opinión, el ejercicio pleno de la ciudadanía y el reconocimiento de la voluntad popular; y que contribuye a la tolerancia mutua en las relaciones entre las personas y entre mayorías y minorías así como al fortalecimiento del Estado de Derecho”. (Congreso de la República 2003: art. 8).

## **2.1 Los Municipios Escolares**

La experiencia de los municipios escolares se inició en el segundo quinquenio de la década de los 90, primero como una iniciativa de la organización privada de cooperación internacional Radda Barnen de Suecia y posteriormente por la organización no gubernamental Acción por los Niños, instituciones que promovieron el programa de los municipios escolares para el desarrollo de la participación ciudadana de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien ya existían experiencias participativas en algunos colegios de Lima, la importancia del programa que promovió dicha organización fue la de sistematizar diversas experiencias y promover masificar la propuesta a través de un programa que se trabajó conjuntamente con el Ministerio de Educación a través de un convenio de cooperación. Posteriormente la propuesta fue transferida a dicho sector.

Según María Luisa Chávez Kanashiro, el tema de la práctica ciudadana de los niños y niñas, desde pequeños es fundamental. Lo que hace es generar a los chicos la capacidad para tomar decisiones a temas que los afectan, una autentica participación permite que ellos sean autores de cambios importantes para la sociedad. (Valencia 2018b).

Es un nivel de reconocimiento de su capacidad política, es un primer paso para consolidar la democracia. Ser capaces de realizar acciones que impliquen reconocer una situación en su comunidad. Deben poner en la agenda temas que afecten a los estudiantes, proponer soluciones, entrar en la práctica de rendir cuentas. Y sobre todo los chicos de hoy no deben replicar modelos de los adultos, sino buscar soluciones propias para su problemática.

En lo referente al estudiante considerado por la norma educativa como el centro del proceso y del sistema educativo, le corresponde como uno de sus principales derechos: “Organizarse en Municipios Escolares u otras formas de

organización estudiantil, a fin de ejercer sus derechos y participar responsablemente en la Institución Educativa y en la comunidad”. (artículo 53)

Según Valencia Corominas (2014):

A través del trabajo que realizan los municipios escolares, los colegios impulsan la participación estudiantil en el marco del fortalecimiento y desarrollo de actitudes y valores propuestos en el Diseño Curricular Nacional de Educación Básica Regular, así como involucrar a la comunidad educativa en el desarrollo de actividades orientadas a la participación de los estudiantes. Una de estas actividades que se realizan son las votaciones donde los alumnos participan en la elección de los integrantes del Municipio Escolar de su colegio a través de su voto (Valencia 2014: 104).

Las Normas y Orientaciones para la Organización e Implementación de los Municipios Escolares (MINEDU 2007) formalizaron la creación de esta institución a nivel nacional. La importancia de los municipios escolares radica en el hecho de promover el derecho a participación de los alumnos y consecuentemente el ejercicio de la ciudadanía desde la escuela.

El municipio escolar es un espacio en donde los estudiantes de primaria y secundaria pueden ocupar cargos de responsabilidad como: alcalde, teniente

alcalde y regidores. Así como tener derechos inherentes a su desenvolvimiento y educación democrática, como el de elegir y ser elegidos, sufragar en las elecciones del municipio escolar. En función de cumplir tres objetivos básicos, que se acuerdo a la norma comentada:

1. Crear en las Instituciones Educativas, espacios que promuevan prácticas de organización y participación democrática, que inicien a los niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos.
  2. Institucionalizar un modelo organizativo de participación democrática escolar que promueva experiencias educativas de los estudiantes.
  3. Involucrar a la comunidad educativa integradas por los directivos, docentes, personal administrativo, padres de familia y el alumnado en general, en el desarrollo de actividades orientadas al bienestar del estudiante, a su participación activa y a la promoción y defensa de sus derechos, así como la asunción y cumplimiento de sus responsabilidades.
- (MINEDU 2007: art. 2)

El Proyecto Educativo Nacional al año 2021, que se aprueba en el marco del mandato establecido por el artículo 7 de la Ley General de Educación (MINEDU 2003), presenta un enorme interés en elevar la calidad educativa y poner en total practica la equidad de género. La visión del proyecto es que todos

los alumnos desarrollan su potencial desde la primera infancia, acceden al mundo letrado, resuelven problemas, practican valores, saben seguir aprendiendo, se asumen ciudadanos con derechos y responsabilidades, y contribuyen al desarrollo de sus comunidades, y del país, combinando su capital cultural y natural con los avances mundiales.

Al respecto Valencia, reafirma el hecho que: “La participación de la infancia genera un interesante proceso de inclusión de los menores de edad en un espacio social, y ciertamente resulta de mayor importancia para el modelo de la democracia actual que los Estados de occidente reconocen” (2014: 177-178).

Sobre la búsqueda de información cuantitativa de los municipios escolares para la presente investigación resultó sumamente muy difícil, al parecer el Ministerio de Educación no presenta dicha información. Finalmente, gracias a la Dra. Fanny Salazar del Mimp, se pudo ubicar dicha información a través de un funcionario del Minedu, luego de varios intentos fallidos de búsqueda de la información en dicha institución.

El cuadro que se adjunta presenta el número de municipios escolares implementados en cada institución educativa de educación secundaria en cada región del país.

Región	¿Cuenta con Municipio Escolar?				Total
	Si	No	No reporta	% Si	
AMAZONAS	247	40	0	86%	287
ANCASH	528	13	1	97%	542
APURIMAC	261	46	0	85%	307
AREQUIPA	312	3	0	99%	315
AYACUCHO	418	28	1	94%	447
CAJAMARCA	736	146	10	83%	892
CALLAO	88	0	1	99%	89
CUSCO	511	16	2	97%	529
HUANCAVELICA	350	11	0	97%	361
HUANUCO	409	48	0	89%	457
ICA	135	1	0	99%	136
JUNIN	457	38	1	92%	496
LA LIBERTAD	557	34	9	93%	600
LAMBAYEQUE	203	30	2	86%	235
LIMA METROPOLITANA	665	13	1	98%	679
LIMA PROVINCIAS	326	12	2	96%	340
LORETO	202	291	70	36%	563
MADRE DE DIOS	50	3	4	88%	57
MOQUEGUA	71	0	0	100%	71
PASCO	182	11	0	94%	193
PIURA	552	22	3	96%	577
PUNO	490	3	1	99%	494
SAN MARTIN	382	9	2	97%	393
TACNA	89	1	0	99%	90
TUMBES	61	3	0	95%	64
UCAYALI	121	128	9	47%	258
Total	8,403	950	119	89%	9,472

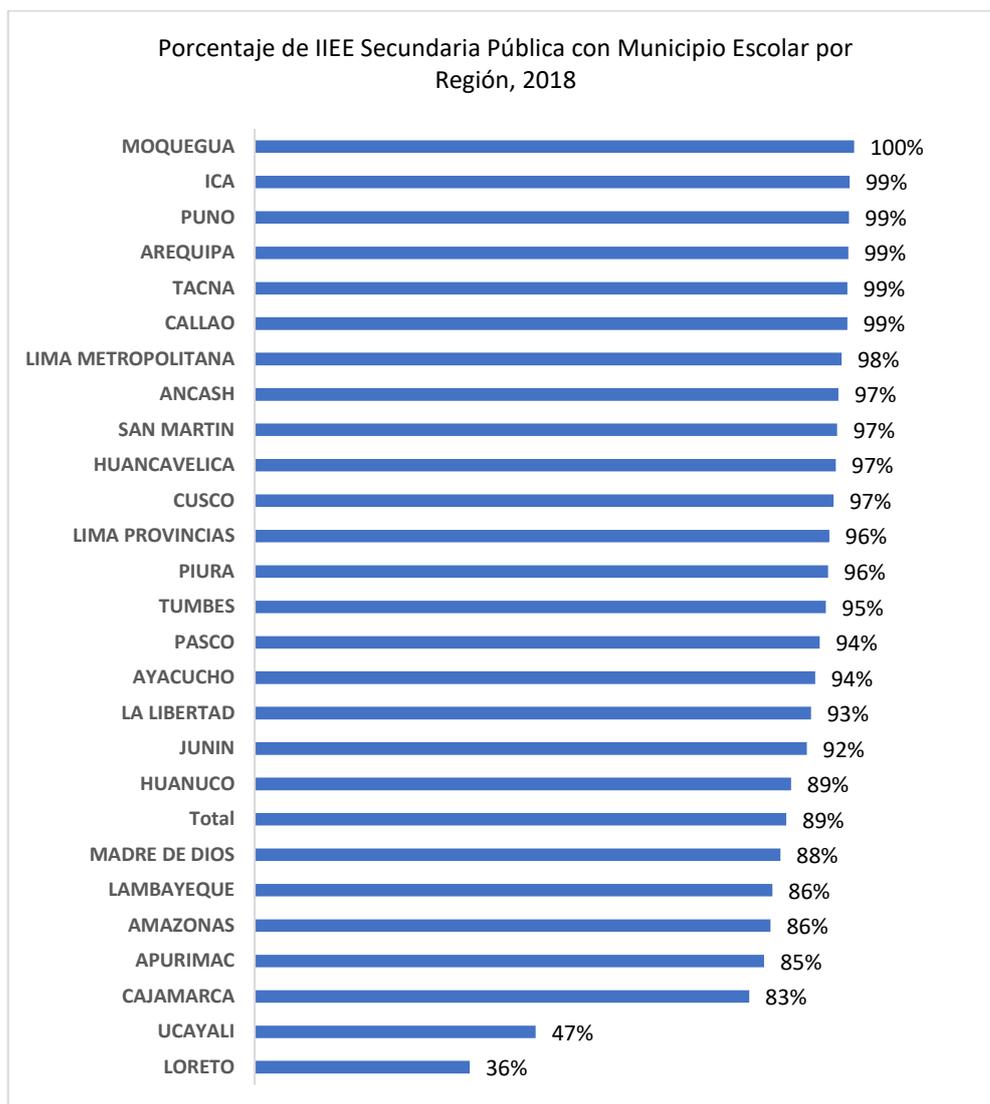
Fuente Censo Educativo 2018. Fecha julio 2019. Ministerio de Educación.

En este cuadro se aprecia que todas las regiones del país cuentan con municipios escolares, hecho que resulta sustancial para implementar un proceso

de una cultura democrática con menores de edad. Resalta el hecho que la región, que no cuenta con la mayor concentración de población, tiene el mayor número de municipios escolares es Cajamarca con 736, luego viene Lima Metropolitana con 665, hecho que resulta evidente pues concentra la mayor cantidad de población, seguidamente La Libertad con 557 y Puno con 552. La Región de Madre de Dios, tiene el menor número de municipios escolares a nivel nacional solo cuenta con 50, luego se encuentra Tumbes con 61 y Moquegua con 71.

El número total de municipios escolares a nivel nacional es de 8,403, esta cifra representa que el 89% de las Instituciones Educativas de Secundaria cuentan con municipio escolar, de un total de 9,472 colegios de todo el país.

En el siguiente cuadro se analiza los municipios escolares en referencia al número de instituciones educativas de la región.



Fuente Censo Educativo 2018. Fecha julio 2019. Ministerio de Educación.

Si bien Moquegua, es una región que cuenta con solo 71 municipios escolares, como señalamos anteriormente es una de las regiones con el menor número de municipios a nivel nacional. Sin embargo, en proporción con el número de instituciones educativas de la región, se cubre el 100% del total de colegios.

Arequipa, Callao, Ica, Puno y Tacna cubren el 99% de instituciones educativas con municipios escolares, Lima con el 98%. Luego, se encuentra a Ancash, San Martín, Huancavelica y Cusco con el 97%, y Lima Provincias y Piura con el 96%.

Según la información estudiada un total de 18 regiones cuentan con el 90% de municipios escolares instalados, cifra que consideramos de suma importancia. Solo dos regiones de la selva peruana Ucayali y Loreto cuentan con 47% y 36% de municipios escolares instalados.

En general el 89% de las instituciones educativas cuentan con municipios escolares, cifra realmente importante para el desarrollo de mecanismos de participación. Lamentablemente, el Estado no tiene capacidad de comunicación para difundir a través de los medios de comunicación y las redes sociales a la ciudadanía la importancia de los municipios escolares en la consolidación de una cultura democrática.

## **2.2 Nueva propuesta del Ministerio de Educación**

En la actualidad, la Dirección de Educación Secundaria del MINEDU impulsaba o impulsa, diversos programas, entre ellos el denominado #EnDemocraciaGanamosTodos, dirigido a la convivencia en el aula y la resolución de conflictos de manera democrática. También se cuenta o se

contaba con el programa #AprendeAResolverConflictosEnDemocracia, que orienta a tutores y directivos para manejar conflictos y propiciar a un diálogo democrático.

### **2.3 La Participación Femenina en los Municipios Escolares**

Un resultado interesante encontrado sobre los municipios escolares es el mayor interés de las mujeres en participar en los procesos electorales.

Al respecto Huapaya García (2016) señala:

En general, se observa una mayor participación de la estudiante mujer como representantes de las organizaciones estudiantiles en comparación a la participación de los varones. Casi todos los entrevistados tienen la misma opinión.

Al solicitar que argumenten sobre las razones por lo que ello ocurre, estas se centran principalmente en que actualmente hay un mayor interés de la estudiante mujer en querer ejercer el liderazgo, en comparación al menor interés que perciben de los varones. Otro de los argumentos con la que explican dicha participación es que consideran que la estudiante mujer es más responsable que el estudiante varón, y que en cierto sentido conduce a un aval para elegirlas a ellas en desmedro de los varones. A ello se suma una autopercepción de ser más comunicativas, más responsables,

que los varones y que eso les ayuda a establecer una mejor relación con los demás.

Otros elementos que aparecen para justificar este menor interés en el estudiante varón, es que su motivación en asumir estos retos ha bajado y por ello se aleja. Al parecer ya no quiere asumir un cargo de liderazgo. A ello se suma una explicación de algunos docentes respecto a que los estudiantes varones trabajan en sus tiempos libres y por ello no quieren asumir una responsabilidad que les demandaría un uso del tiempo que utilizan para trabajar.

En este sentido, se observa que no es necesario establecer alguna estrategia de acciones afirmativas o discriminación positiva para favorecer una mayor participación de la estudiante mujer. Más bien existe una preocupación por esta desmotivación de los estudiantes varones para ejercer algún nivel de liderazgo. Algunos docentes intentan equilibrar los porcentajes de participación tratando que existan la misma cantidad de estudiantes mujeres y de varones. Esto ha logrado incorporarse al discurso de las estudiantes mujeres que ahora son ellas las que buscan equilibrar, en algunos casos, la asignación de los cargos, dentro de un enfoque de equidad de género.

Incluso, ante el hecho que hay una mayoría de estudiantes mujeres queriendo participar, algunos directivos y docentes han querido equilibrar la participación con un número similar de varones y mujeres. Sin embargo,

las mismas estudiantes manifiestan que lo que ocasiona es que los varones no se comprometan mucho en el cargo asumido y terminan por abandonarlo.

Según Valencia Corominas: “Mas de la mitad de los alumnos de colegios estatales y particulares manifestó haber participado en alguna votación en su colegio; el 62.5% de varones y el 69% de mujeres respondió de forma similar. Se puede evidenciar que hay un mayor interés por parte de las mujeres por participar en actividades democráticas dentro de sus colegios.” (2014: 103)

Este resultado es de importancia para la formación de una cultura de inclusión y de ejercicio de ciudadanía, sin condiciones. Se debe tomar en cuenta que este proceso de participación política de la mujer, respecto al reconocimiento del voto se inició en el año 1955, cuando el general Manuel A. Odría promulgó la Ley N°1239, y se reconoció el voto femenino a la mujer peruana.

Luego de la sanción de norma mencionada, el Poder Ejecutivo a través del:

Ministerio de Gobierno y Policía, mediante Decreto Supremo 3230 del 2 de noviembre de 1955, convoca a elecciones presidenciales y congresales para el día domingo 3 de junio de 1956 (Posteriormente fue postergado para el domingo 17 de junio de 1956, por Decreto Supremo 3560 del 14 de mayo de 1956) propiciando la ocasión para que se registre

en la historia de la República del Perú la primera participación activa de la mujer peruana en la vida política del país. (Congreso de la República)

### **3. Ministerio Público y los Fiscales Escolares**

El Ministerio Público impulsa un modelo de participación de los estudiantes en los colegios, bastante particular, que requiere necesariamente una revisión para impulsar un modelo real de participación.

Mediante Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1280-2008, se aprobó el Reglamento para la implementación de las fiscalías escolares. A través de esta norma del Ministerio Público se oficializó la creación del programa piloto denominado fiscalías escolares. La finalidad de estas, según la norma es la de ser un proyecto piloto que se implementará en las instituciones educativas de secundaria “con la finalidad de para promover la formación de los estudiantes en relación a los derechos humanos, derechos y deberes del niño y del adolescente, prevención de toda forma de violencia, pandillaje, consumo de drogas, maltrato infantil y abuso sexual” (Fiscalía de la Nación 2008: art. I).

Este programa piloto tiene una cobertura nación y debe ser implementado por las Fiscalías de Prevención del Delito. Definición que llama la atención pues no son las Fiscalías de Familia encargadas de implementar este programa, por su competencia tratan temas de niños, niñas y adolescentes.

Como objetivos específicos de la norma se establece:

A.- Mejorar la comprensión, sensibilidad e información de los estudiantes de educación secundaria acerca de los valores que promueven la cultura cívica, deberes y derechos de los niños, adolescentes y ciudadanos.

B.- Que con la designación en el cargo de fiscal escolar, se motive a los adolescentes que conforman la comunidad educativa, el desarrollo y fortalecimiento de sus capacidades académicas e intelectuales, y las buenas prácticas escolares.

C.- Incentivar a que los menores de edad puedan capacitarse y orientar en temas de prevención del delito, a fin de contribuir a la reducción del índice de infracción a la ley penal por parte de adolescentes.

D.- Difundir en los centros educativos el rol que cumple el Ministerio Público en defensa de los menores y la familia, de la legalidad, los intereses públicos tutelados por el Derecho, y especialmente en materia de prevención del delito. (Fiscalía de la Nación 2008: art. II)

Sobre la constitución de las fiscalías escolares estarán integradas por: La Junta de estudiantes para la defensa de los derechos y deberes, la legalidad y el orden general, el fiscal provincial escolar, el fiscal adjunto escolar y un secretario.

A modo de conclusión del presente capítulo resulta de interés analizar la cifra de Consejos Consultivos implementados a nivel nacional en las municipalidades distritales que suman 429 y a nivel provincial 80, haciendo un total de 509 consejos.

Según información proporcionada por el INEI, en el Perú, existen 1655 municipalidades distritales. Lo que representa que el 26% de dichos gobiernos locales cuentan con dichos consejos. Respecto a los provinciales, según el INEI se cuenta con 196 municipios, hecho que representa que el 41% de dichos gobiernos locales cuentan con CCONNAS. Finalmente, respecto a los gobiernos regionales, el Perú cuenta con 25, y se tiene 20 CCONAS instalados, lo que representa el 84%.

Según información del Ministerio de Educación, se cuenta con 8,403 municipios escolares en Instituciones Educativas de secundaria, lo que representa una cobertura del 89% del total de colegios.

La información que se presenta en el presente capítulo demuestra que ya existe una red considerable a nivel nacional de mecanismos de participación promovidos por el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Educación.

## Capítulo Cuarto

Principales limitaciones a la implementación del proceso de democratización de la infancia desde la política pública del Estado Peruano

Este capítulo responde a la tercera sub-pregunta. ¿Cuáles son las limitaciones y/o dificultades por las que atraviesan las políticas públicas en el Perú sobre la inclusión democrática de la infancia?

### **1. Respecto a las limitaciones para la implementación del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes**

Según María del Carmen Santiago<sup>10</sup> (Valencia 2018c):

Los avances sobre la implementación de los CONNAS son importantes, pues han permitido a los niños y niñas organizados acceder a los mecanismos sobre los planes de desarrollo desconcertados locales y en los presupuestos participativos.

Los integrantes de los consejos consultivos distritales, deben integrarse a los consejos provinciales, y estos a los consejos regionales. Una suerte de sucesión o cascada democrática, sin embargo, por la falta de recursos económicos muchas veces esta representación ideal no sucede y no se consolida el proceso de participación de los menores de edad.

---

<sup>10</sup> Directora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes del Ministerio de la Mujer.

Según la cifra proporcionada por el Mimp en el país se registra un notorio incremento en los años 2016 y 2017, la información sobre el número de los consejos se encuentra en el capítulo anterior. Esto significa que cuantitativamente el Ministerio de la Mujer ha promovido un número significativo de CCONNAS en los tres niveles de gobierno.

Sin embargo, uno de los temas que afectan a los niños es la cultura adulto centrista, la cual tiene una visión minimalista sobre los derechos de los niños y su ejercicio, y su inclusión en los espacios públicos y los mecanismos de participación.

Al respecto María del Carmen Santiago señala:

También se han encontrado dificultades, sobre la percepción que tienen muchos adultos desde los servicios hasta quienes toman la decisión local sobre los niños y niñas. Ellos creen que no son sujetos de derechos, sino sujetos de protección. Que hace un niño o niña sentado en una mesa de trabajo conversando con una autoridad.

El otro problema es el cambio continuo de profesionales que trabajan en los consejos en los niveles locales y regionales. (Valencia 2018c)

Sobre las dificultades que se presentan respecto a la implementación de los CCONNAS, tanto municipales como regionales se hace referencia a la falta de presupuesto para realizar el adecuado seguimiento y monitoreo. También

cierto desinterés en las municipalidades y regiones en apoyar la implementación de los Consejos.

En resumen, las dificultades que se encuentran según los informes de evaluación del Plan Nacional de Acción por la Infancia (MIMP 2014, 2015, 2016, 2017, 2018) son:

La falta de voluntad de las autoridades municipales para apoyar en las acciones a realizar por parte de los integrantes del consejo. Lo que muchas veces impide concretar el desarrollo de capacidades de los integrantes de los consejos a nivel nacional. También se ha encontrado dificultades por parte de los gobiernos regionales y locales para presentar los reportes de las actividades realizadas en cada trimestre.

Desconocimiento de las acciones contempladas sobre la estrategia *somos pares* por los especialistas de DRE, UGEL, directores, docentes y estudiantes de las instituciones educativas. Bajo interés de dichos especialistas sobre el seguimiento y acompañamiento de las iniciativas que empoderen a los estudiantes de los colegios.

Existe poca apertura entre algunos docentes para brindar el acompañamiento e implementación de la estrategia en la institución educativa. No hay continuidad del personal de campo desde la sede central.

## **2. Limitaciones de los Municipios Escolares promovidos por el Ministerio de Educación y el desarrollo de excesivos mecanismos de participación no articulados en las instituciones educativas**

Existen una serie de programas que se han promovido en las instituciones públicas y privadas desde el Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer, Ministerio Público, Contraloría General de la República en la escuela para la promoción de la participación infantil como: El municipio escolar, la defensoría escolar, la veeduría escolar, la fiscalía escolar, el concejo educativo escolar, el Concejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes (CCONNA).

Si bien, la promoción de actividades participativas para la infancia que se inició hace más de dos décadas, se ha convertido en una práctica masiva y multi institucional que rebasa las posibilidades de un ejercicio ordenado de participación de los estudiantes. Las instituciones responsables no se articulan entre si para generar un espacio de calidad para la participación de los estudiantes.

Sobre los municipios escolares, según la investigación realizada para el Ministerio de Educación por Huapaya García levanta información sobre los problemas que él encuentra en estos espacios de participación:

Existen quejas de los directivos en las instituciones educativas, DRE y UGEL, solicitando que se controle la diversidad de formas de participación que las instituciones públicas o privadas quieren crear en estas IIEE,

debido a que saturan de actividades a los docentes que se hacen cargo de alguno de estos espacios de participación estudiantil. Se conoce que dichas acciones muchas veces no están articuladas a los otros espacios pedagógicos como son las áreas curriculares y las de tutoría, impidiendo un mayor impacto en los aprendizajes. Asimismo, las acciones implementadas carecen de sostenibilidad en el tiempo, ya que es la institución pública o privada, la que finalmente determina cuanto tiempo la promueve o mantiene su apoyo (Huapaya 2016: 4-5).

Generalmente, los estudiantes elegidos participan en una serie de actividades promovidas por instituciones como los gobiernos locales, el Ministerio Público y el Ministerio de la Mujer, incluso la Contraloría General de la República ha promovido actividades en los colegios. Estas actividades se realizan en fechas conmemorativas para estas instituciones y también en las fechas establecidas por el gobierno. De esta manera, niños, niñas y adolescentes son ser utilizados como *figuras ejemplares* por los adultos en los actos públicos.

Los estudiantes deciden participar en las elecciones estudiantiles, pues tienen una motivación de servir a su propia comunidad estudiantil, también pueden ser influenciados por sus mismos padres a realizar actividades de liderazgo, y por los mismos profesores quienes recomiendan a los alumnos que reconocer como líderes estudiantiles.

Según Huapaya García:

De parte de los estudiantes, la importancia radica en que pueden contribuir en la solución de los problemas que tienen en sus instituciones educativas.

Sin embargo, los docentes y directivos plantean la importancia de promover la participación estudiantil es la existencia de espacios donde los estudiantes puedan desarrollar sus liderazgos, a expresar sus propias opiniones y soluciones a los problemas o necesidades que enfrentan. Son espacios de aprendizajes donde los estudiantes van fortaleciendo sus habilidades sociales y competencias ciudadanas.

También reconocen que la participación estudiantil genera un mayor involucramiento con la institución educativa y mejora la identidad respecto a la misma. Hacen mención incluso que los nuevos enfoques de la educación toman en cuenta la participación estudiantil como elemento formativo que debe empezar a temprana edad que permita enfrentar, lo que consideran una crisis de políticos. (2016: 14)

Aquí se encuentran dos limitaciones, los estudiantes replican el modelo de los adultos, es decir, las candidaturas de los adultos a las alcaldías distritales y provinciales. El candidato escolar va a realizar una serie de ofrecimientos durante su campaña electoral, muchos de estos ofrecimientos si son electos, no podrán cumplirlos, ya que no contarán con los recursos necesarios.

Los chicos en plena campaña escolar empiezan a ofrecer bienes, como, realizar determinadas construcciones u ampliaciones para el beneficio del colegio. La propia denominación de municipio escolar, los coloca en la lógica de los candidatos a las alcaldías de los adultos. Muchas veces, ellos, pueden imitar prácticas de los adultos de ofrecimientos desmedidos de cosas. Y cuando están en el ejercicio de sus cargos, se dan cuenta que nada de eso es posible hacer, y nada de eso de manera directa les correspondería realizar.

Sin embargo, existen temas sensibles dentro de la propia dinámica de la vida escolar en la escuela en la cual los chicos, tendrían que tener una voz y una posición, por ejemplo, los temas de abuso sexual, los temas de bullying, los temas de violencia, la calidad de los docentes en los aprendizajes, la calidad de la gestión de los directivos en la escuela, como se utiliza los ambientes y recursos que pone el estado en la escuela por parte de los directivos, docentes.

Al respecto Carlos Silva<sup>11</sup> señala:

Cuando los escolares empiezan a tener conciencia de problemas que tienen que ver con situaciones que los afectan directamente, y que estos temas necesarios de tratarse en la gestión que realizan y comienzan a colocarlos y ser interlocutores con los docentes y directivos sobre esos temas entonces se comienzan a generar situaciones de tensión, y para los promotores del municipio escolar, este deja de ser ese espacio

---

<sup>11</sup> Director de DITEN.

romántico y se convierte en una espina, entonces los adultos responsables dejar de animar este tipo de iniciativas de los alcaldes escolares. (Valencia 2019b)

Entonces hay que plantear el tema del ejercicio del derecho de los estudiantes a la opinión, expresión y participación y a representarse a través de otros chicos de su edad, dentro de la misma escuela y fuera de ella. No se debe colocar por delante el modelo de municipio escolar, sino apuntar al ejercicio real y autentico de los estudiantes en su derecho a participar en la vida y en misma dinámica del colegio.

Huapaya García también encuentra limitaciones a la participación de los estudiantes, al respecto señala:

En general se observa poca comprensión de lo que debería ser el rol del estudiante en las decisiones relacionadas a la gestión pedagógica. Esto en todos los actores. Sin embargo, para el caso de los estudiantes, intuyen la necesidad que los directivos y docentes les permitan expresar sus opiniones, sobre cómo se sienten, sobre sus demandas hacia los docentes de que les enseñen. Que en función de sus opiniones los docentes puedan tomar sus decisiones acordes a las necesidades del estudiante. En este sentido, expresan su deseo de participar de algunas reuniones de docentes y directivos para que puedan escuchar lo que piensan también los estudiantes.

Por su parte los directivos y docentes piensan que no necesariamente pueden participar de las decisiones de carácter pedagógico dado que, como estudiantes, no conocen ese aspecto. Sin embargo, algunos sí concuerdan en la posibilidad de invitarles a algunos de sus espacios de discusión para conocer los puntos de vista de los estudiantes y así tener un mejor panorama para tomar una decisión que se enmarque en las necesidades sentidas de los propios estudiantes (2016: 19).

Esto partiendo de una condición básica, el titular del derecho a la educación, es el estudiante, y como titular del derecho, el Estado con los impuestos de todos los ciudadanos del país, está prestando un servicio educativo para que los escolares puedan ejercer y gozar de su derecho a la educación, pero para garantizar ese derecho, esos recursos que invierte el estado tienen que llegar a la institución educativa en forma de docentes competentes y preparados con los aprendizajes de los estudiantes, en forma de materiales educativos de manera pertinente que ayuden como recurso para el aprendizaje, tienen que llegar en forma de infraestructura, de condiciones físicas y materiales.

Además, que posibilite procesos de aprendizaje, entendiendo el derecho a la educación como un derecho habilitante para el ejercicio de otros derechos. Entonces, si eso es lo que el Estado me tiene que dar como poseedor de este derecho, cual es la voz que yo tengo como titular de ese derecho, respecto a que si efectivamente estoy ejerciendo el derecho a la educación.

Carlos Silva señala:

El lenguaje construye realidades, el municipio escolar evoca a una figura institucional orientada a la prestación de servicios públicos, que a una entidad diseñada para el ejercicio de derechos en si mismo. Un gobierno municipal de adultos tiene que generar normas para el bienestar de los vecinos, es prestadora de servicios y de normas en un determinado espacio territorial. Entonces, equiparar la figura del municipio con la figura de la representación estudiantil, ósea el mecanismo de organización que se adopta en el ámbito educativo, creo que esa asociación en la práctica no le hace mucho favor al ejercicio real de la participación para la construcción de ciudadanía (Valencia 2019b).

### **3. Sobre el Ministerio Público y las limitaciones de las Fiscalías Escolares**

Se determina que la Junta de estudiantes, está conformada por los diez mejores alumnos, que además tengan la condición de líder. Sin embargo, resulta cuestionable este sistema de elección, pues no necesariamente los mejores alumnos de las Instituciones Educativas tienen siempre la condición de líder.

Según Ana Maria Marquez, los liderazgos pueden ser positivos y negativos, y no necesariamente estos responden a calificaciones o comportamientos de los alumnos en el colegio. (Valencia 2019c)

Sobre el sistema de elección la norma del Ministerio Público señala: “Las Juntas de Estudiantes de cada centro educativo estarán conformadas por los 10 mejores alumnos que además tengan condiciones de líder; su elección se realizará por el director del centro educativo en coordinación con los señores fiscales, de acuerdo con el cuadro de méritos escolares” (Fiscalía de la Nación 2008: art. 5.1.3).

Según la definición de la norma de la fiscalía ¿Cuál es el nivel de participación de los alumnos en la elección de los integrantes de las Juntas de Estudiantes? Estos son designados directamente por el director de la Institución Educativa, en coordinación con los profesores y los Fiscales. Este sistema de elección, parte de una concepción tradicional y adulto centrista que no genera una real participación de los estudiantes.

Sobre las funciones del fiscal escolar señaladas en la norma, llama la atención las establecidas en los incisos C y D, del 5.2 que determina: “Prevenir conductas inadecuadas mediante acciones de difusión y sensibilización entre sus compañeros, en coordinación con la Fiscalía y persuadir a sus compañeros a no incurrir en comportamientos que puedan configurar algún tipo de infracción a la Ley” (Fiscalía de la Nación 2008: art. 5.2.c).

La participación de los alumnos, en este tipo de programas, no debe entenderse como una extensión de las instituciones públicas en actividades de prevención que no son competencia de los estudiantes.

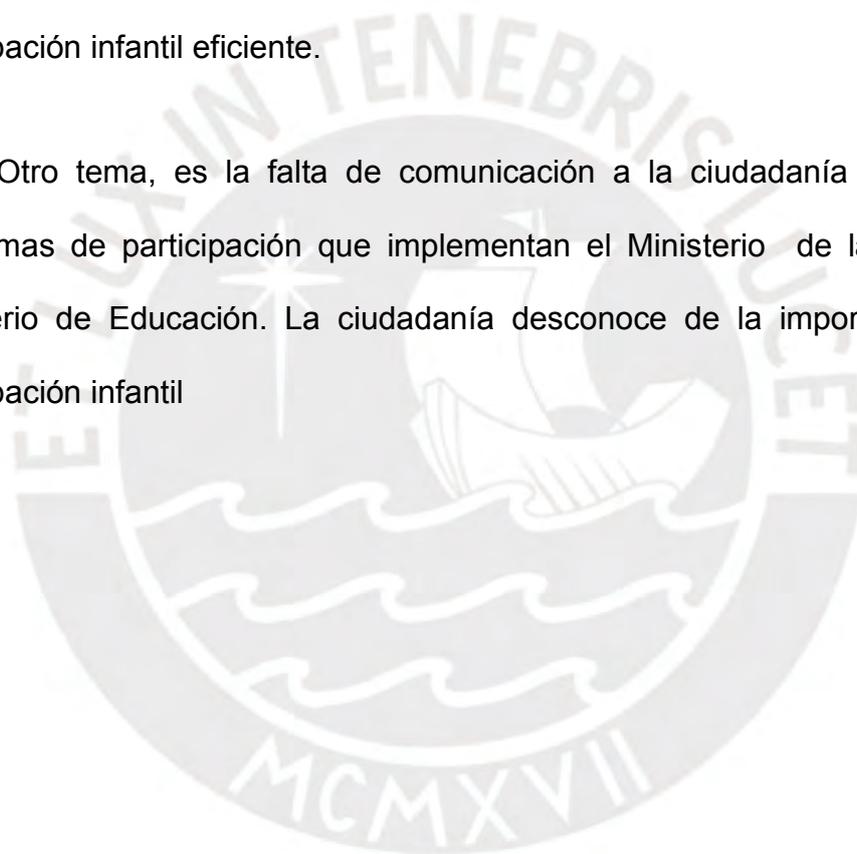
La finalidad del programa del Ministerio público, según la norma de creación es: “Promover la formación de los estudiantes en relación a los derechos humanos, derechos y deberes del niño y del adolescente, prevención de toda forma de violencia, pandillaje, consumo de drogas, maltrato infantil y abuso sexual” (Fiscalía de la Nación 2008: art. I). Es decir, se entiende como el desarrollo de un programa estrictamente de prevención y de formación de valores. Y no debería ser asociado a la persecución de presuntos infractores de la ley penal por los mismos estudiantes.

Este modelo que impulsa el Ministerio Público no responde necesariamente a una propuesta que promueva la participación infantil, tal como se mencionó, pues no promueve un sistema de elecciones para los estudiantes, ellos son designados por los directores y los fiscales de acuerdo a su rendimiento académico y comportamiento.

Como conclusión de este capítulo podemos señalar lo siguiente, según los hallazgos encontrados respecto al número de CCONAS y municipios escolares, que se encuentran desarrollados en el capítulo tercero, se cuenta que el 26% de las municipales distritales, el 41% de las municipalidades provinciales, el 84% de los gobiernos regionales cuentan con estos consejos escolares. Y 8,403 Instituciones Educativas de nivel secundaria cuentan con municipios escolares. Respecto a la información cuantitativa encontramos que esta resulta significativa para implementar un sistema nacional de participación infantil.

Sin embargo, se encuentran limitaciones para implementar una política que se traduzca en una participación infantil eficiente. Los CCONNAS que promueve el Ministerio de la Mujer, como se indicó tienen problemas respecto a los adultos de los tres niveles de gobierno encargados de implementar los consejos en sus instancias gobierno. El adulto centrismo impide muchas veces, esto se traduce en el hecho de creer efectivamente en promover una participación infantil eficiente.

Otro tema, es la falta de comunicación a la ciudadanía sobre estos programas de participación que implementan el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Educación. La ciudadanía desconoce de la importancia de la participación infantil



## Conclusiones

Se ha probado de forma objetiva, y como estado situacional, que el Estado cuenta con lineamientos normativos que pueden determinar la implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas, que va desde los planes nacionales, Acuerdos, informes anuales e instituciones que implementan las políticas como el Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño dirigido en la actualidad por la Gerencia de Niños, Niñas y Adolescentes.

Dicha gerencia como órgano de línea de un ministerio tiene limitaciones para articular de forma ideal las políticas desde su ubicación en la estructura de dicho órgano. Sin embargo, hay que destacar los esfuerzos que realiza en la implementación de los Consejos Consultivos de Niños, Niñas y Adolescentes a pesar de sus limitaciones presupuestales.

Desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se ha promovido el Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes (CCONNA), las cuales han tenido unos avances de manera general y respecto de la orientación de estas políticas públicas sobre la participación de los menores de edad a pesar de sus limitaciones económicas.

Podemos afirmar que el Consejo Consultivo es un modelo interesante que promueve la participación de los menores de edad, pues pone en agenda para el debate de los chicos, temas que directamente afectan el desarrollo de sus derechos, pero que requiere ser potenciado, y sobre todo difundido a la opinión pública.

Sobre los Consejo Consultivos se puede afirmar que cuenta con cierto apoyo promovido por las autoridades de los municipios distritales y provinciales, así como por las autoridades de los gobiernos regionales. Pero este se encuentra limitado por los recursos presupuestales. También se han encontrado limitaciones, que son generadas por una clara desmotivación estatal en continuar promoviendo estas políticas, o lo que es lo mismo, el proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas del Estado Peruano.

No se cuenta con información en los informes anuales de avances del Plan Nacional sobre los avances de los municipios escolares que promueve el Ministerio de Educación. Por lo cual no existe una visión integral de seguimiento y evaluación de este mecanismo de promoción del derecho a la participación.

Se encuentra limitaciones respecto a los modelos de participación de los menores de edad. En el caso de los municipios escolares se repite el modelo para las elecciones de los adultos. Lo escolares que compiten ofrecen propuestas de cambio, como infraestructura que muchas veces no pueden cumplir con sus promesas.

El apoyo de los profesores responsables en los colegios donde se implementaron los municipios escolares responde generalmente a un modelo adulto centrista, que responde a ciertos temores de los profesores respecto a los mismos alumnos, y no generan propuestas que afectan los derechos de los estudiantes, y que son necesidad de incluirlos dentro del debate como temas de acoso escolar, la calidad de la educación y la calidad de los profesores, el acoso escolar, y los embarazos no deseados.

Existen muchos modelos implementados de participación en los colegios, incluso se puede llegar a una saturación en los alumnos. Los representantes participan en las actividades implementadas por los adultos. Pero no se responde necesariamente a un auténtico modelo que promueva una adecuada participación para promover un modelo de la calidad de la democracia.

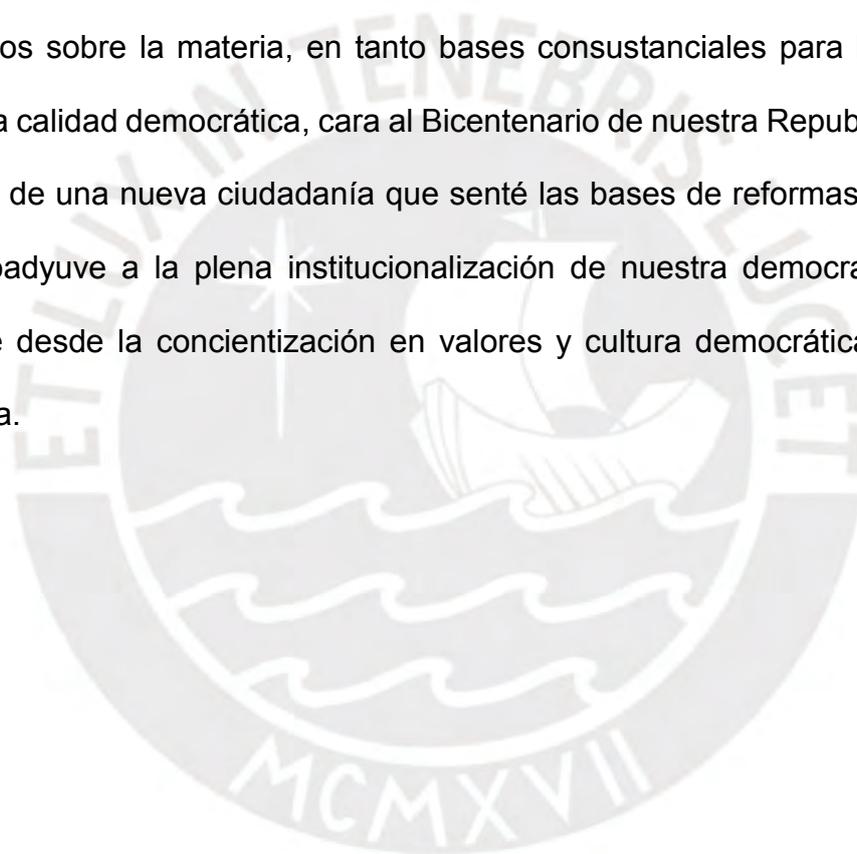
El modelo de los Fiscales Escolares que promueve el Ministerio Público, es el que menos responde a un modelo de participación de los estudiantes en las instituciones educativas. Los alumnos no participan en comicios electorales, generalmente son designados por los directores por sus buenas notas o buena conducta y representan a sus colegios en las ceremonias públicas que organizan las fiscalías.

Es de interés analizar la cifra de Consejos Consultivos implementados a nivel nacional en las municipalidades distritales que suman 429 y a nivel provincial 80, haciendo un total de 509 consejos. Respecto a los gobiernos regionales, se cuenta con 20 CCONAS instalados. Se cuenta con 8,403 municipios escolares en Instituciones Educativas de secundaria. Esta información demuestra que ya existe una red considerable a nivel nacional de mecanismos de participación promovidos por el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Educación. Solo esta pendiente una mayor articulación entre dichos ministerios.

Recomendaciones:

Promover la creación de un sistema nacional de participación infantil que articule tanto al Ministerio de la Mujer con al Ministerio de Educación con la finalidad de promover la ciudadanía y la participación en la infancia.

Si bien contamos con normativas, proyectos y demás que han iniciado la implementación de un proceso de calidad democrática en la infancia desde las políticas públicas del Estado Peruano, se necesita una firme acción del Estado y de los ministerios competentes para superar los escollos, falta de coordinación y recursos económicos, para que se puedan impulsar las diversas herramientas ya existentes, y así cumplir con los objetivos de los planes nacionales y los acuerdos sobre la materia, en tanto bases consustanciales para la mejora de nuestra calidad democrática, cara al Bicentenario de nuestra Republica, en tanto la forja de una nueva ciudadanía que senté las bases de reformas duraderas y que coadyuve a la plena institucionalización de nuestra democracia, solo es posible desde la concientización en valores y cultura democrática de nuestra infancia.



## Bibliografía

### ACUERDO NACIONAL UNIDOS PARA CRECER

s/f *Políticas de Estado del Acuerdo Nacional*. Consulta: 26 de junio de 2019.

<https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>

2011 *Políticas de Estado y planes de gobierno: 2011-2016*. Lima.

[https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/planes\\_de\\_gobierno\\_2011-2016.pdf](https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/planes_de_gobierno_2011-2016.pdf)

ALTMAN, David y Aníbal PÉREZ-LIÑÁN

2002 “Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries”. *Democratization*. Vol. 9, N° 2, pp. 85-100.

ARENDDT, Hannah

1998 *The Human Condition*. Chicago and London: University of Chicago Press.

### ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

1989 *Convención sobre los Derechos del Niño*. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

BALLESTEROS, Abraham

2016 “La ampliación de la participación infantil en México. Una aproximación sociológica a sus razones, obstáculos y condiciones”. *Sociológica*. México, año 31, número 87, enero-abril, pp. 111-142.

BAÑOS, Jessica

2006 “Teorías de la democracia: debates actuales”. *Andamios: Revista de Investigación Social*. México D.F., volumen 2, número 4, pp. 35-58.

BARREDA, Mikel

2011 “La calidad de la accountability de las democracias latinoamericanas”.  
BARREDA, Mikel y Agustí CERRILLO (editores). *Gobernanza, instituciones y desarrollo: en homenaje a Joan Prats*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

BUCHANAN, James M. y Gordon TULLOCK

1962 *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Tercer volumen. Indianapolis: Liberty Fund.

BURGOS RODRIGUEZ, Karla

2015 “Democracia y Tipos de Democracia”. *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. México D.F.: Tirant Lo Blanch, pp. 44-66.

CANCHÉ ARTEAGA, Laura E.

2012 “El niño y adolescente como ciudadano mexicano”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Ciudad, volumen XLV, número 135, pp. 1023-1061.

CANSINO, Cesar

1997 “Democratización y Liberalización”. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. Ciudad de México, número 14.

CERRONI, Umberto

1992 *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. 4ª. Ed., Trad. De Alejandro Reza. México: Siglo XXI Editores.

CHERESKY, Isidoro

2011 *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

s/f *Primeras mujeres parlamentarias 1956-1962*. Consulta: 13 de junio de 2019.

<http://www.congreso.gob.pe/primerasmujeresparlamentarias/?K=6488>

2016 Ley N.° 30466. Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño. Lima, 27 de mayo. Consulta: 21 de junio de 2019.

<http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30466.pdf>

2015 Ley N.° 30362. Ley que eleva a rango de ley el Decreto Supremo N° 001-2012-MIMP y declara de interés nacional y preferente atención la asignación de recursos públicos para garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia – PNAIA 2012-2021. Lima, 26 de octubre. Consulta: 21 de junio de 2019.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-eleva-a-rango-de-ley-el-decreto-supremo-n-001-2012-ley-n-30362-1312277-1/>

2003 Ley N.° 28044. Ley General de Educación. Lima, 17 de julio. Consulta: 21 de junio de 2019.

[http://www.minedu.gob.pe/p/ley\\_general\\_de\\_educacion\\_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf)

2000 Ley N.° 27337. Ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes. Lima, 21 de julio. Consulta: 20 de junio de 2019.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/785F189E4413AAE805257662007254DA/\\$FILE/PERU\\_LEY\\_27337.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/785F189E4413AAE805257662007254DA/$FILE/PERU_LEY_27337.pdf)

1995 *Ley N.° 26518*. Ley del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente. Lima, 24 de julio. Consulta: 21 de junio de 2019.

<https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26518-aug-4-1995.pdf>

#### CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

2006 Proyecto educativo nacional al 2021. La educación que queremos para el Perú. Lima.

<http://www.cne.gob.pe/uploads/proyecto-educativo-nacional/version-pen/pen-oficial.pdf>

#### CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA

2014 *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima.

<https://www.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Estudio%20proceso%20de%20descentralizacion.pdf>

#### CONTRERAS, Claudio y Andrés Javier PÉREZ

2011 “Participación invisible: niñez y prácticas participativas emergentes”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Manizales, volumen 9, número 2, pp. 811-825.

#### CROUCH, Colin

2004 *Posdemocracia*. Madrid: Taurus.

#### DAHL, Robert

2004 “La Democracia”. *Revista PostData 10*. Consulta: 22 de junio de 2019.

<https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf>

- 1999 *La Democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Editorial Taurus.
- 1993 *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI México.
- 1992 *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.

DIAMOND, Larry y Leonardo Morlino

- 2004 "The Quality of Democracy. An Overview". *Journal of Democracy*. Volumen 15, número 4, pp. 20-31.

DOWNS, Anthony

- 1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.

FIALLO BILLINI, José Antinoe

- 2001 *Democracia, participación popular y reforma constitucional*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

FISCALIA DE LA NACIÓN

- 2008 *Reglamento para la implementación de las Fiscalías Escolares*. Lima. Consulta: 21 de junio de 2019.

[https://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/1\\_98327923345176fiscaliascolares.pdf](https://www.mpfm.gob.pe/Docs/0/files/1_98327923345176fiscaliascolares.pdf)

FERNANDEZ PONCELA, Anna

- 2005 Infancia, adolescencia y política en México. *Sociológica*. México, año 23, número 67, pp. 263-272.

GALLEGO-HENAO, Adriana María

- 2015 "Participación infantil... Historia de una relación de invisibilidad". *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. Colombia, volumen 13, número 1, pp. 151-165.

HABERMAS, Jürgen.

2008 *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

1999 *La Inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós.

HAGOPIAN, Frances

2005 “Derechos, representación y la creciente calidad de la democracia en Brasil y Chile”. *Política y gobierno*. México, volumen 12, número 1, pp. 41-90.

HELD, David

2001 *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza.

HUAPAYA GARCIA, Jesús Alberto

2016 *Percepciones de la comunidad educativa de nivel secundaria sobre los espacios de participación estudiantil en la educación básica regular* [informe]. Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

2011 *Estado de la Niñez en el Perú*. Lima.

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0930/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0930/Libro.pdf)

2010 *Estado de la Niñez Indígena*. Lima.

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (JNE)

2012 *Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2012-2015*. Lima.

2009 *Plan Nacional de Educación Cívica 2009-2011*. Lima.

KYMLICKA, Will

1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.

MACPHERSON, C. B.

1982 *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.

MAINWARING, Scott y Aníbal PÉREZ-LIÑÁN

2008 "Regime legacies and democratization: explaining variance in the level of democracy in Latin America, 1978-2004". *Working Paper del Kellogg Institute for International Studies*. Número 354.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDU)

2016 *Currículo Nacional de la Educación Básica*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-2016-2.pdf>

2007 *Resolución Viceministerial N.°0019-2007-ED*. Lima, 25 de mayo. Consulta 01 de junio de 2019.

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/153176/\\_0019-2007-ED\\_-\\_16-10-2012\\_10\\_08\\_58\\_-RVM-0019-2007-ED.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/153176/_0019-2007-ED_-_16-10-2012_10_08_58_-RVM-0019-2007-ED.pdf)

2003 *Ley N.° 28044*. Ley General de Educación. Lima, 17 de julio. Consulta 04 de junio de 2019.

[http://www.minedu.gob.pe/p/ley\\_general\\_de\\_educacion\\_28044.pdf](http://www.minedu.gob.pe/p/ley_general_de_educacion_28044.pdf)

MINISTERIO DE JUSTICIA (MINJUS)

1997 *Los Derechos del Niño y el Adolescente. Compilación: Código de los Niños y Adolescentes, exposición de motivos y Convención sobre los Derechos del Niño*. Lima.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP)

2018 *Sétimo Informe Anual de Avances de las Metas del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA 2012 -2021)*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/VII-Informe-PNAIA-2018.pdf>

2017 *Sexto Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/VI-Informe-PNAIA-2017.pdf>

2016 *Quinto Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/V-Informe-PNAIA-2016.pdf>

2015 *Cuarto Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2021*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/iv-informe-avances-PNAIA-2015.pdf>

2014 *Tercer Informe Anual de Avances del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/final-informe-avances-PNAIA-2014.pdf>

2012 *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*. Consulta: 28 de junio de 2019.

[https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento\\_PNAIA.pdf](https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/pnaia/pdf/Documento_PNAIA.pdf)

MIRÓ QUESADA RADA, Francisco

2012 *Manual de Ciencia Política*. Tercera edición. Lima: Ediciones Legales.

MOUFFE, Chantal

1999 *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.

NOHLEN, Dieter

1989 “¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada”. *Síntesis*. Madrid, número 6, pp. 37-63.

PATEMAN, Carole

1970 *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

PHILLIPS, Anne

1995 *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

PODER EJECUTIVO

2010 *Reglamento interno del Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes*. Lima. Consulta: 15 de junio de 2019.

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/29533/rm\\_617\\_2010\\_mimdes.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/29533/rm_617_2010_mimdes.pdf)

1992 *Decreto Ley N.° 26102*. Código de los Niños y Adolescentes. Lima, 24 de diciembre. Consulta: 28 de junio de 2019.

<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1998/mujer/CNA.HTM>

1987 *Ley N.° 24650*. Ley de Bases de la Regionalización. Lima, 19 de marzo. Consulta: 20 de junio de 2019.

<https://peru.justia.com/federales/leyes/24650-mar-19-1987/gdoc/>

POSADAS SUQUÍA, Patricia

2000 *Participación ciudadana, sociedad y educación: La participación ciudadana en el municipio de Donostia – San Sebastián*. Tesis para optar el grado de Doctor. Donostia: Universidad del País Vasco, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación.

POULANTZAS, Nicos

1979 *Estado, poder y socialismo*. Madrid: Siglo XXI.

PRZEWORSKI, Adam

1988 “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”. En G. O’Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (eds.). *Transiciones desde un gobierno autoritario (volumen 3)*. Buenos Aires, Paidós.

RIKER, William Harrison

1982 *Liberalism Against Populism: A confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco. Freeman.

SARTORI, Giovanni.

2003 *¿Qué es la Democracia?*. Madrid: Taurus.

TRILLA, Jaume y Ana NOVELLA

2011 “Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los Consejos de la Infancia”. *Revista de Educación*. España, número 356.

VALENCIA COROMINAS, Jorge

2019a “Entrevista a Fanny Salazar Estrada”. 25 de junio.

2019b “Entrevista a Carlos Nino Silva Flores”. 07 de junio.

2019c “Entrevista a Ana María Márquez Uriarte”. 02 de agosto.

2018a “El interés superior del niño. Regulación y Aplicación”. *Jurídica: Suplemento de Análisis Legal de El Peruano*. Lima, año 12, número 687, p. 2. Consulta: 15 de junio de 2019.

<https://elperuano.pe/suplementosflipping/juridica/687/web/index.html>

2018b “Entrevista a María Luisa Chávez Kanashiro”. 27 de marzo.

2018c “Entrevista a María del Carmen Santiago Bailetti”. 22 de octubre.

2014 *Los Niños y Niñas de Ayer y Hoy: El Reconocimiento y Ejercicio de sus Derechos*. Lima: Save The Children International.

2009 “Evolución de la normativa sobre los Derechos del Niño en la Legislación Peruana”. *Justicia y Derechos del Niño*. Santiago de Chile, número 11, pp. 145-164.

YOUNG, Iris Marion

2000 *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl

1998 *En Busca de las Penas Perdidas, Deslegitimación y Dogmática Jurídico y Penal*. Segunda Reimpresión. Buenos Aires: EDIAR.