

# Niños, niñas y adolescentes como actores públicos: Navegando las tensiones

Harry Shier

CESESMA (Centro de Servicios Educativos en Salud y Medio Ambiente), San Ramón, Matagalpa, Nicaragua

Traducción por el autor del artículo “Children as Public Actors, Navigating the Tensions” publicado en la revista *Children & Society* (Reino Unido), 24: 24-37, Enero 2010.

*Aprovechando los hallazgos de una investigación comparativa con profesionales en el campo de participación infantil en Nicaragua y el Reino Unido, este artículo examina el pensamiento que rectora su práctica. Los modelos teóricos anteriores se consideran inadecuados para describir procesos participativos complejos y multidimensionales. Aunque se observan algunas diferencias entre Nicaragua y Reino Unido, la problemática clave, o sea las tensiones, son similares en ambos países. Se describen quince tensiones en tres categorías. La mayor parte de ellas son tensiones entre participación como control social y participación como empoderamiento. Este análisis se puede aplicar a todos los grupos sociales marginalizados, no solamente a los niños, niñas y adolescentes. Un segundo grupo corresponde específicamente a los niños, niñas y adolescentes. Finalmente hay tensiones entre procesos y productos. Se sugiere que este análisis puede servir para diagnosticar y mejorar la práctica profesional en promoción y facilitación de la participación infantil.*

## Introducción

Ya que cada vez más organizaciones e instituciones, tanto del estado como de la sociedad civil, pretenden propiciar la participación e incidencia política de niños, niñas y adolescentes, se resalta la necesidad a fortalecer los cimientos conceptuales de esta actividad. El texto seminal en este campo de estudios, y todavía el mejor conocido, es “La Escalera de Participación Infantil” de Roger Hart (1992), que es una adaptación de “Una Escalera de Participación Ciudadana” de Sherry Arnstein (1969). Sin embargo más recientemente se han propuesto muchos otros modelos, de los cuales “Los Caminos Hacia la Participación” de Shier (2001) es uno de los más ampliamente utilizados (Thomas 2007 p 205).

Hasta hace poco fueron pocos las señales de aprendizaje mutuo o intercambio recíproco entre los campos de participación infantil y de participación ciudadana en general. En mucha de la investigación realizada sobre participación ciudadana y gobernabilidad, los niños, niñas y adolescentes simplemente no existen. De igual manera, las investigaciones sobre participación infantil no aprovechan los hallazgos de los estudios más amplias sobre participación ciudadana.

Recientemente se empezó a corregir esta omisión, y esto es algo positivo, porque, como demuestra el estudio descrito más abajo, la mayoría de las importantes problemáticas o “tensiones” que se están enfrentando en la participación infantil no son nada diferentes de ellas que se encuentran en el trabajo sobre participación ciudadana y gobernabilidad en general. Áreas como teoría de gobernabilidad, teoría de movimientos sociales, y teorías de

poder y empoderamiento todos contribuyen a ilustrar la problemática de participación de niños, niñas y adolescentes (Taylor 2007, Taylor y Percy-Smith 2008).

Otra área que puede beneficiarse de intercambio y aprendizaje mutuo es vincular estudios con un enfoque de desarrollo internacional con ellos enfocados en política social doméstica. La literatura académica contiene muchas investigaciones sobre participación de niños, niñas y adolescentes en los países europeos, así como mucho trabajo sobre participación infantil en el mundo en vía de desarrollo, pero poco trabajo comparativo, ni empírico ni teórico. Dirigiéndose a este tema, Hinton (2006) nos ofrece un análisis útil de los aspectos de la problemática donde investigaciones en el campo de desarrollo internacional y en el campo de política social doméstica pueden ser interconectados y mutuamente reforzados. Lansdown (2006) también ha resumido las lecciones para aprender desde los avances en este campo a nivel mundial.

Ya que estos huecos en los estudios existentes gradualmente se están llenando, y el aislamiento de diferentes áreas de investigación se está eliminando, sigue la búsqueda de nuevas teorías (por ejemplo Prout, Simmons y Birchall 2006, Thomas 2007), ayudándonos a entender la participación de niños, niñas y adolescentes, así mejorando la eficacia de políticas y prácticas en la vida real.

Desde la publicación de “Los Caminos Hacia la Participación” en 2001, la experiencia de este autor, trabajando con trabajadores infantiles del sector cafetalero en Nicaragua, le ha llevado a la conclusión de que “Los Caminos Hacia la Participación” y otros modelos parecidos están inadecuados para conceptualizar la realidad compleja y multidimensional de la participación de niños, niñas y adolescentes en la sociedad, ya que deben explicar todos los diferentes ámbitos desde el hogar familiar hasta las instituciones nacionales e internacionales, y dentro de estos ámbitos, niveles y modalidades de incidencia tan únicos y diversos como los mismos niños, niñas y adolescentes (Shier 2009).

## Metodología de investigación

La investigación presentada en este artículo pretendió contribuir a nuestro conocimiento sobre la participación de niños, niñas y adolescentes como actores públicos por medio de examinar el pensamiento de personas adultos que se dedican y se comprometen a la promoción y facilitación de dicha participación, particularmente las ideas claves sobre participación que fundamentan y rectoran su práctica profesional.

Fue provechoso tener la oportunidad de realizar entrevistas en dos sociedades muy diferentes: Nicaragua y el Reino Unido, haciendo las mismas preguntas a personas profesionales de varias Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), cada uno de los cuales tuvo un rol de liderazgo, gerencia o desarrollo nacional/regional, así como una trayectoria sustancial de trabajar en la participación de niños, niñas y adolescentes en sus respectivos países.

Se realizaron diez entrevistas semi-estructuradas; cinco en cada país. Cada entrevista duró alrededor de una hora, y los temas abordados fueron los siguientes:

1. La historia personal del sujeto: ¿De dónde viene?
2. Ideas claves que rectoran o influyen en su pensamiento sobre participación (tanto pensamiento individual como organizacional), con ejemplos concretos de cómo estas ideas influyen en su práctica, y los límites a su aplicación.
3. Qué consideran que son los factores que determinan la eficacia de la incidencia de niños, niñas y adolescentes en procesos de participación.
4. Qué consideran que son los factores que determinan si estos procesos tienden a legitimizar o a desafiar las estructuras de poder existentes.

5. Cuáles ven como los retos principales que enfrentan en la promoción y facilitación de la participación de niños, niñas y adolescentes como ciudadanos activos.

Las entrevistas se grabaron y se transcribieron, y se realizó un análisis sistemático de las transcripciones, buscando áreas de coincidencia y de diferencia dentro de cada país y entre los dos países. Donde se presenta extractos de las entrevistas más abajo, se los han escogido como ejemplos de perspectivas compartidas. Donde una citación es usada para llamar atención a un punto de vista divergente, esto se señala.

## Resumen de los hallazgos de la investigación: Primero, algunas diferencias entre Nicaragua y el Reino Unido

Hubo algunas diferencias significativas en las actitudes y los enfoques en los dos países. Uno de estas fue un énfasis más fuerte en el niño/a como usuario de servicios públicos en el Reino Unido; una orientación a “servicios a la niñez” (ver Moss y Petrie 2002), el cual tendría poco sentido en Nicaragua, donde servicios para la niñez son escasos, así que se debe luchar para conseguirlos, más que simplemente consumirlos. Esto se analiza más en la descripción de la Tensión #1 más abajo.

Otra diferencia llamativa se encontró en las respuestas a las preguntas sobre los factores que favorecen la participación más eficaz. Los entrevistados/as nicaragüenses enfatizaron las capacidades de los mismos niños, niñas y adolescentes como determinantes del éxito; tales como conocimiento de la problemática, experiencia organizativa, autoestima, capacidad comunicativa; mientras los entrevistados/as británicos/as se enfocaron más en el papel de la ONG: su compromiso político, la capacidad de su personal, y los recursos que invirtiera en el proceso.

Una diferencia sorprendente surgió cuando se preguntó a los sujetos cuáles consideraron los retos principales que enfrentaron en su trabajo. Los entrevistados/as del Reino Unido dieron prioridad a asuntos de tiempo y recursos. Los y las nicaragüenses resaltaron la búsqueda de nuevas metodologías, nuevas oportunidades, y como extender la participación infantil a nuevos ámbitos y espacios. Esto fue sorprendente porque los entrevistados/as británicos/as tenían muchos más recursos a su disposición que los/las nicaragüenses, pero fue ellos que vieron la falta de recursos como un reto. La explicación podría ser que los nicaragüenses están acostumbrados a hacer mucho con muy poco. Además el Reino Unido tiene una cultura de imponer fechas límites estrictas, que pone a los trabajadores bajo presión de cumplir a tiempo, mientras Nicaragua anda con un ritmo más relajado.

Sin embargo, lo que se destacó más que estas diferencias fue el hecho de que los entrevistados/as de ambos países reconocieron ciertas tensiones que tenían que enfrentar en su trabajo, y estas tensiones fueron comunes a ambos países. “Tensiones” es un término conveniente aquí, porque en cada caso los sujetos reconocieron jalones (y empujes) opuestos. La próxima sección considera estas tensiones uno por uno.

## Las tensiones

### *Grupo 1: Tensiones entre participación como control y participación como empoderamiento*

La mayoría de las tensiones, ocho de las quince, se puede agrupar bajo un solo rubro, que es: tensiones entre participación como control y participación como empoderamiento. Esto se analiza más abajo. Es importante reconocer que ninguna de estas tensiones es específica a

niños, niñas y adolescentes. El investigador en temas de participación ciudadana las reconocerá todas si se cambiara la palabra “niño/a por “ciudadano/a”.

### *Tensión #1: El Niño/la niña como consumidor/a versus el niño/a como activista*

Los entrevistados/as británicos hablaron frecuentemente de “servicios a la niñez” (“Children’s Services” en inglés) y refirieron a niños y niñas como “usuarios de servicios”. Los nicaragüenses no hablaron así. Aunque los entrevistados/as británicos poco usaron el término “consumidor”, cuando se les preguntó si el concepto del niño/a como consumidor coincidiera con su percepción de la agenda alrededor de la participación infantil en el Reino Unido, la mayoría estuvo de acuerdo (aunque también mencionaron excepciones importantes). Los entrevistados/as nicaragüenses, por contrario, hablaron mucho del protagonismo de niños, niñas y adolescentes en el desarrollo de sus propias campañas y planes de acción.

Este asunto se discute ampliamente en la literatura sobre participación ciudadana, donde se ha aprovechado la teoría de Foucault de “gubernamentalidad” (Foucault 1991) para explorar el contraste entre el ciudadano como consumidor y el “ciudadano activo”. Refiriendo a como las diferencias en poder y recursos ponen en desventaja a los representantes de los pobres, Marilyn Taylor (2007 p302) sugiere que en muchas instancias típicas de participación ciudadana: “Ciudadanos son construidos como sumisos, clientes y consumidores en vez de ciudadanos de igual valor y capacidad para tomar decisiones”. Por otro lado, “Ciudadanos activos se definen, no en función de su poder consumidor, sino como agentes democráticos, empoderando a si mismos a través de sus desafíos a las instituciones y organizaciones que dan forma a sus vidas cotidianas” (Raco y Imrie 2000 p2188).

Aunque reconocieron la predominancia del enfoque de “niño/a como usuario de servicios” en el Reino Unido, la mayoría de los entrevistados/as británicos también expresaron un compromiso para alejarse de este enfoque hacia una incidencia autónoma y protagónica de los niños, niñas y adolescentes. Por ejemplo uno de ellos dijo:

“Un buen ejemplo es como reaccionaron los niños, niñas y adolescentes contra la guerra en Irak. Eso fue una reacción muy fuerte de parte de niños, niñas y adolescentes que hicieron campaña en las calles para decir que eso fue algo sobre que ellos sintieron muy fuertemente”.

Entrevistados nicaragüenses dieron ejemplos de como este potencial de puede desarrollar:

“Es una acumulación de acciones. Ejemplo; [los niños, niñas y adolescentes] elaboran una propuesta, se movilizan ante el estado, inciden en la opinión pública, ir a los medios para hablar con los periodistas, pronunciarse o sentar esta propuesta a otros actores sociales importantes”.

A nivel internacional, este movimiento desde un enfoque de consumismo hacia activismo social ha sido descrito por Cornwall y Gaventa (2001), quienes hablan del “reposicionamiento” de participación en la política social como un movimiento “Desde usuarios y escogedores hacia diseñadores y formadores” (“From Users and Choosers to Makers and Shapers”). Cornwall y Gaventa están describiendo la participación de ciudadanos adultos en países en vía de desarrollo, pero su título perfectamente encapsula tanto la tensión en el trabajo actual, como el “reposicionamiento” a que muchos trabajadores británicos aspiran.

### *Tensión #2: Agendas gubernamentales versus agendas de niños, niñas y adolescentes*

Estrechamente vinculada a la Tensión #1 se encuentra la tensión entre trabajar agendas establecidas por gobiernos y trabajar agendas establecidas por los mismos niños, niñas y adolescentes. Como señaló un entrevistado británico:

“La problemática de los mismos niños, niñas y adolescentes no establece la agenda. Asuntos de política establecen la agenda, restricciones presupuestarias establecen la agenda, las prioridades de la Alcaldía establecen la agenda, pero la problemática de la vida real de los niños, niñas y adolescentes no ha logrado establecer la agenda”.

### *Tensión #3: Consulta versus toma de decisiones compartida*

Desde consultas hacia la toma de decisiones en conjunto es un salto gigante, tanto en participación ciudadana en general como en la participación de niños, niñas y adolescentes.

Artículo 12 de la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez garantiza a los niños, niñas y adolescentes el derecho a expresar sus opiniones (es decir ser consultados), y que dichas opiniones deben ser tomadas debidamente en cuenta por los tomadores de decisiones. El derecho de los niños, niñas y adolescentes a sentarse a la mesa con estos tomadores de decisiones queda sin establecerse claramente. Sin embargo, muchas personas que trabajan el tema piensan que hacer este salto es de suma importancia. Las razones por esto son resumidas en “Pathways to Participation” en la siguiente manera: “Aumentando el sentido de pertenencia y de los niños, niñas y adolescentes, levantando su autoestima, aumentando empatía y responsabilidad, sentando los cimientos de ciudadanía y participación democrática, así contribuyendo a salvaguardar y fortalecer la democracia” (Shier 2001, página 114).

Un entrevistado británico expresó claramente esta tensión:

“Se ha establecido la conexión entre participación y consultas, así que las personas adultas piensan que si han hecho una consulta pues han logrado la participación, y esto es todo una agenda adulta: Andamos para hablar con los niños, niñas y adolescentes, ellos nos dicen algo, y nosotros seguimos haciendo lo que sea que estábamos haciendo antes”.

### *Tensión #4: “Espacios invitados” versus “espacios populares”*

Las personas y los grupos que tienen más poder siempre definen la agenda bajo la cual se ejerce la participación ciudadana. También generalmente son dueños de los espacios de deliberación y toma de decisiones, y por lo tanto controlan los procesos que se realizan en ellos. Conceptos de “Espacios de Participación” se discuten al fondo en la literatura internacional sobre participación ciudadana, donde se ha propuesto el modelo de un contraste entre espacios “invitados” y espacios “populares”, el cual está bien expresado por Andrea Cornwall (2004b p78):

“El énfasis parece ser la reubicación de los pobres dentro del orden prevaleciente: trayéndoles adentro, buscándoles cupo, invitándoles a participar. El contraste aquí es entre espacios que son escogidos, plasmados y reclamados por los y las marginalizados/as, y espacios adentro de los cuales se invitan a los/las de los márgenes.”

Este análisis cuadra bien con concepciones actuales de la participación de niños, niñas y adolescentes ya que, en términos de gobernación y construcción de políticas, están manifiestamente en los márgenes, y tienen escasos recursos a comparación con la mayoría de los actores

adultos. Un problema en promover participación en estos “espacios invitados” es que muchas veces, “relaciones atrincheradas de dependencia, miedo y desprivilegio socavan la toma de decisiones deliberativa que pretenden fomentar” (Cornwall, 2004a p2). La alternativa es que los pobres y marginalizados crean sus propios espacios de participación. A estos se denominan “espacios populares”. Sin embargo, si las decisiones más importantes se están tomando en los espacios donde queda el poder: ¿Cómo el hecho de ser dueños de sus propios “espacios populares” ayuda a los pobres y marginalizados a incidir en estas decisiones?

Una manera es a través de todo el abanico de tácticos “desde afuera”: protestas, acción directa, campañas, cabildeos, huelgas, mítines y manifestaciones. Sin embargo, cuando los niños, niñas y adolescentes salen a las calles pretendiendo incidir en decisiones públicas, la respuesta de las autoridades adultas usualmente es: (a) insistir que están siendo manipulados por “personas ajenas políticamente motivadas” y (b) reprimir con fuerza. Un ejemplo desde el Reino Unido fue los cientos de niños, niñas y adolescentes que salieron a las calles para protestar la guerra en Irak en 2002-2003, donde se evidenciaron ambas respuestas. Profesores/as, quienes probablemente habrían alentado a los chavalos/as a participar en gobiernos estudiantiles (espacios invitados) no dilataron en sancionarles por perder clases sin permiso (Such, Walker y Walker 2005).

En Nicaragua, así como en otros países de América Latina, la organización autónoma de niños, niñas y adolescentes se evidencia en el desarrollo bien documentado del movimiento de NATRAS (niños, niñas y adolescentes trabajadores/as). Respuestas de las autoridades adultas a las campañas de los NATRAS han variado en diferentes momentos y diferentes países, pero típicamente se han caracterizado por las mismas respuestas: negar la legitimidad de las voces de los niños, niñas y adolescentes, y represión severa (Cussianovich 1995, Liebel 2007).

Aunque los espacios populares pueden ofrecer una plataforma de donde lanzar una confrontación directa a la autoridad “desde afuera”, también funcionan efectivamente en otras maneras, notablemente cuando sirven para preparar, empoderar, apoyar y legitimizar a ellos y ellas que luego son delegados por sus pares para entrar en “la cueva de los leones” para participar en deliberación sobre decisiones políticas en un espacio “invitado”.

Esto se puede ver en Nicaragua, por ejemplo en el movimiento de niños, niñas y adolescentes ambientalistas que apoya CESESMA (Shier 2009). Niños, niñas y adolescentes conforman grupos de interés ambientalistas en sus comunidades rurales. Una red de estos grupos envía sus representantes al Comité Municipal del Medio Ambiente, que es un espacio “invitado” controlado por personas adultas, donde se definen políticas y planes ambientales para el municipio. Lo crucial es que los/las adolescentes se sientan a la mesa de los adultos como representantes de un grupo local organizado, con su propia trayectoria de acción en la comunidad, con conocimientos tanto teóricos como prácticos sobre la problemática a discutir, y con toda timidez por hablar en público descartada hace un buen rato. Así la conexión directa entre el “espacio popular” de los chavalos y las chavalas y el “espacio invitado” de los adultos acaba con el “tokenismo”<sup>\*</sup> que muchas veces se siente contaminar la participación de los niños, niñas y adolescentes en tales palestras.

En las entrevistas, algunos entrevistados nicaragüenses sostuvieron que su experiencia les había enseñado que no tiene sentido enviar a niños y niñas mal preparados para discutir en espacios adultos, así que su manera de trabajar preferida era fortalecer los espacios propios de los niños, niñas y adolescentes, desde los cuales los chavalos/as pueden lanzar sus campañas para incidir en la toma de decisiones en los espacios adultos, usando tácticas tanto “desde adentro” como “desde afuera”, siempre y cuando ellos/as se sientan bien preparados.

<sup>\*</sup> De la palabra inglesa “tokenism” que refiere a la actitud de considerar la participación como algo meramente simbólica, tolerada por apariencia, pero no debidamente valorada.

Para entender mejor el concepto de espacios de participación ciudadana (tanto adulta como infantil/juvenil), en vez de un simple distinción entre espacios “invitados y “populares”, mejor considerar un abanico o contínuum de espacios de participación como el siguiente:

1. Espacios solo de adultos/as, donde se excluyen a los niños, niñas y adolescentes.
2. Espacios dominados por adultos/as, donde invitan a los representantes de los niños, niñas y adolescentes a la mesa, pero les tratan de manera “tokenística” (meramente simbólica, sin respetar sus opiniones).
3. Espacios donde existe una genuina responsabilidad compartida entre adultos y niños, niñas y adolescentes por la toma de decisiones (¿estos espacios son reales o son pura fantasía?).
4. Espacios de niños, niñas y adolescentes que son organizados y facilitados por personas adultas.
5. Espacios de niños, niñas y adolescentes que son auto-facilitados o autónomos, pero que se hacen viables a través de respaldo organizativo adulto.
6. Espacios de niños, niñas y adolescentes completamente autónomos, creados y manejados por los mismos niños, niñas y adolescentes sin involucramiento ni apoyo adulto (en muchos casos aún sin conocimiento adulto de su existencia).

Tome nota que si esto es un contínuum, incluye no solamente los seis tipos mencionados, sino también cada posible gradación entre ellos.

El punto crítico aquí es que el poder y efectividad de estos espacios no queda en el espacio en sí, sino en las conexiones y movimientos entre ellos; por ejemplo cuando los niños, niñas y adolescentes son elegidos desde un espacio Tipo 5 para ir a presentar sus demandas ante un espacio Tipo 2 ó 3, o cuando se organiza un piquete frente a un espacio Tipo 1; y en la lucha para transformarlos, por ejemplo retando a un espacio Tipo 1 a convertirse en un espacio Tipo 2 y luego Tipo 3, o empoderando a niños, niñas y adolescentes en un espacio Tipo 4 a convertirlo en un espacio Tipo 5 ó Tipo 6. Mucho del trabajo descrito por los entrevistados en esta investigación, sobre todo los y las nicaragüenses, se puede percibir como intentos a fomentar estas transformaciones de espacios de participación.

### *Tensión #5: Participación reactiva versus participación protagónica*

Esta tensión está amarrada íntimamente con las anteriores. Cuando participación es (a) meramente consulta, (b) definido por una agenda determinada por adultos, (c) en un espacio “invitado” controlado por adultos, los y las participantes no pueden hacer más que responder a lo que se plantea ante ellos/as. Para tomar una posición protagónica necesitan un espacio propio para organizarse, que les permite establecer su agenda y definir sus tácticas para incidir en la toma de decisiones.

“A veces respondemos a consultas del gobierno, pero hacemos una distinción clara entre el liderazgo de los y las adolescentes, y ser consultados. Los y las adolescentes deciden cuales serán sus campañas y las prosiguen”. (Entrevistado británico)

“Muchas Comisiones y ONGs todavía no han superado este tipo de participación donde ellos hacen los planes y proyectos e incorporan a los niños, niñas y adolescentes en ellos. Estamos en búsqueda de protagonismo”. (Entrevistado nicaragüense).

El mismo entrevistado nicaragüense mencionó la resistencia de parte de los adultos al protagonismo infantil como uno de los principales desafíos para enfrentar.

*Tensión #6: Voces manipuladas versus voces autónomas*

La manipulación de las voces de niños, niñas y adolescentes para fines adultos fue reconocida como una problemática importante por ambos grupos de entrevistados. Sin embargo, los dos grupos enfatizaron diferentes aspectos del problema.

A los entrevistados británicos les preocupó la prevalencia de manipulación, sintiendo que, en algunos casos, sus propias organizaciones fueron culpables de esta. La manera en que personas adultas dominan en las relaciones con niños y niñas es tan culturalmente arraigada, mantuvieron, que a menudo manipulamos las voces de niños y niñas sin darnos cuenta que lo estamos haciendo.

“Hay varias maneras en que las opiniones de niños y niñas pueden ser diluidas y disipadas, y la primera de estas se encuentra comúnmente en la etapa inicial de escribirlo sobre una hoja de papel: Uno automáticamente cambia el lenguaje, y pone una interpretación adulta de lo que han dicho los niños/as, que tal vez no sea correcta”.

Para los entrevistados nicaragüenses, el asunto clave no fue manipulación ignorada, sino que las personas adultas rechazan reconocer voces auténticas cuando las oyeron.

“La mentalidad adulta siempre dice ‘Lo mandaron a decir esto’.”

“Los líderes, cuando ven a un niño que es más elocuente, más despierto, que tiene habilidades de hablar, de expresarse, piensan que es un niño manipulado”.

*Tensión #7: Legitimizando las estructuras de poder versus desafiándolas*

La investigación reveló que esto no es una opción sencilla entre un lado y el otro. Este tema tuvo más resonancia para los entrevistados nicaragüenses, porque todos y todas de ellos/as habían vivido una revolución socialista y su subsiguiente derrocamiento. Así que la pregunta subyacente si derrocar la estructura de poder actual es (a) posible y (b) deseable fue una pregunta más real para los y las nicaragüenses, mientras quizás mas hipotética para los/las británicos/as.

Que el gobierno tenga legitimidad es necesario para estabilidad social, desarrollo y democracia. Destruir la legitimidad de un gobierno débil conlleva más frecuentemente a caos que a progreso. Sin embargo, desafiar una estructura de poder existente no siempre atenta contra su legitimidad; a veces la puede fortalecer. Depende en como los que tienen el poder responden al desafío, y los entrevistados vieron que esto fue el caso en muchas iniciativas de participación infantil.

“Hay que respetar la institucionalidad y lo que representa. Niños y niñas deben respetar la institución y los hacen con sus reclamos. Si reclaman una mejor escuela, es su derecho, pero el reclamo legitima la institución: que cumpla su rol”. (Entrevistado/a nicaragüense)

Donde iniciativas de participación infantil pueden ser verdadera y profundamente desafiantes, según los entrevistados/as nicaragüenses, no es en términos del derrocamiento de autoridades, sino en el desafío que presentan a creencias y actitudes culturalmente arraigadas.

“Son más desafiantes porque trastocan un modelo social marcado por la discriminación y exclusión adultista. Desafían la estructura establecida”.

### *Tensión #8: Un enfoque de servicios públicos versus un enfoque de derechos*

Para los entrevistados/as británicos esta tensión está estrechamente relacionada con la Tensión #1 mencionada más arriba. Ellos contrastan el enfoque de derechos con el enfoque predominante de consumismo o “servicios a la niñez”.

Los/las entrevistados nicaragüenses promueven con igual fuerza un enfoque de derechos humanos, y enfatizaron el fundamento legal para esto en la Convención Internacional de los Derechos de al Niñez, y el Código de la Niñez y la Adolescencia nicaragüense. La diferencia entre los dos grupos fue que los/las nicaragüenses no contrastaron esto con un enfoque de consumismo o provisión de servicios, sino con una actitud tradicionalista que define a los niños/as como propiedad de padres, para disponer como ellos quisieron. Un entrevistado/a lo definió de esta manera:

“La niñez es vista como una extensión de la propiedad de la familia. Como el padre se siente dueño de la parcela, de la vaca, del chanco, de la gallina, a ese nivel cultural, también de la niñez. La niñez es cosificada – que se mira como cosa, un objeto, como fuerza de trabajo, garantía al padre y madre que sigue la fuerza de trabajo”.

Rompiendo con estas actitudes fuertemente arraigadas, y construyendo una cultura de derechos de la niñez es visto como una lucha larga y difícil, pero fundamentalmente importante.

\* \* \*

Estas ocho tensiones completan el primer grupo, el cual, como mencionado arriba, se pueden caracterizar colectivamente como la tensión entre participación como control y participación como empoderamiento. Esto ha sido un tema importante en la literatura sobre participación ciudadana, particularmente el corriente influenciado por las teorías de Foucault sobre “gubernamentalidad”.

Partiendo del análisis de Marilyn Taylor (Taylor 2007), el argumento, en su formulación más sencilla, es lo siguiente: Ya que se vuelve cada vez más difícil, quizás imposible, que el estado gobierne por imposición directa, se desarrolla todo un abanico de mecanismos alternativas, indirectas, de gobernación, para mantener control sobre los gobernados por otras maneras. Mucho de lo que se aparenta como “participación ciudadana” cae en esta categoría. Siempre que los espacios de asociación, la agenda, la lista de invitados, el lenguaje de debate, el presupuesto y los objetivos políticos sobrepuestos quedan bajo el control de un grupo élite ya poderoso, la “participación” es poco más que un mecanismo de “control suave”. Este escenario fue capturado vívidamente por Cooke y Kothari (2001) en su ya clásico libro “Participation, the New Tyranny?” (“Participación: ¿La nueva tiranía?”).

Un profesional reflexivo que trabaja el tema de participación infantil probablemente reconocerá la aplicabilidad de estas ideas a su campo de trabajo. Sin embargo, afortunadamente, esto no es el final de la historia.

“En la noción de poder de Foucault, también existe la posibilidad de resistencia, que permite la articulación e implementación de agendas alternativas. Así actores autónomos fuera del estado se convierten en ‘sujetos activos’ en los nuevos espacios de gobernación, no solamente colaborando en el ejercicio de gobernación, sino también influenciando y dándole forma” (Taylor 2007 p302).

Hemos visto la verdad de esto ampliamente demostrado en las experiencias de los y las entrevistados descritas más arriba; en su reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como activistas, protagonistas, auto-organizadores y a veces desafiadores de autoridad adulta; y en sus propios esfuerzos como facilitadores adultos para navegar las tensiones que esto les presenta.

\* \* \*

*Grupo 2: Tensiones específicas a niños y niñas como actores sociales*

Ahora nos dirigimos a un segundo grupo de tensiones que, al contrario al primer grupo, son específicas a la situación de niños, niñas y adolescentes como participantes en un mundo dominado por las personas adultas. Como tales, no tienen paralelos exactos en los discursos generales sobre participación ciudadana.

*Tensión #9: "Participación Juvenil" versus "Participación Infantil"*

"No es lo mismo promover participación de niños pequeños que de adolescentes".  
(Entrevistado nicaragüense)

Este hecho frecuentemente está enmascarado por el uso de la definición técnica en la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez, que dice que "niño" refiere a toda persona desde su nacimiento hasta los 18 años; una definición que va en contra del habla común en la mayor parte del mundo. Esto significa que muchos de los ejemplos impresionantes de "participación infantil" en la literatura en realidad están describiendo las acciones de adolescentes de 16 ó 17 años.

Como regla general, lo más pequeños que sean los niños/as involucrados/as, lo peor que les sirvan los procesos que hacen mímica de los procesos que usan los adultos; y por lo tanto, lo más importante es diseñar, probar y validar nuevos procesos más apropiados al desarrollo gradual de las capacidades de niños y niñas pequeños/as (Lansdown 2005). Otra regla general es que lo más pequeños que sean los niños/as, lo más difícil convencer a los adultos tomadores de decisiones del valor y la validez de su participación activa.

*Tensión #10: Haciendo mímica de estructura adulta versus inventando nuevas*

"A pesar de ser abiertos, muchas veces reproducimos las mismas formas que ya tenemos. No todos los chavalos quieren estar en reuniones, asambleas, leer documentos". (Entrevistado nicaragüense)

"[Hay que] inventar nuevas modalidades de participación que responden a la dinámica de los chavalos y las chavalas, convencer a los adultos de la legitimidad de las nuevas modalidades". (Entrevistado nicaragüense)

Este último punto es clave: Una cosa es inventar metodologías alternativas para expresar opiniones y tomar decisiones, pero es otra cosa convencer a burócratas y funcionarios conservadores de la validez de estos nuevos modelos.

*Tensión #11: Protección de la niñez versus empoderamiento de la niñez*

Esta tensión refleja dos diferentes enfoques a la protección de los niños y las niñas. Uno es intentar prevenir que encuentren cualquier tipo de riesgo; y el otro es educar y empoderarlos para que puedan entender y evaluar los riesgos de la vida cotidiana y tomar acciones, individual y colectivamente, para proteger a sí mismo. Entrevistados británicos hablaron de su preferencia por un enfoque de empoderamiento, pero reconocieron las presiones sobre ellos/as para aplicar el enfoque contrario; alimentados por el clima de temor a tomar riesgos y miedo a enfrentar juicios en que viven.

Este clima todavía no ha alcanzado a Nicaragua, donde medir y manejar riesgo es parte de la vida cotidiana de la niñez, así que los que trabajan en la participación infantil prefieren el enfoque de fortalecimiento de la capacidad ya desarrollada en los niños y niñas para hacerlo.

### *Tensión #12: Participación en el ámbito local y familiar versus participación a nivel nacional e internacional*

Es más fácil promover la participación auténtica de niños/as pequeños/as en ámbitos más cercanos a sus vidas cotidianas, y un reto mayor hacer lo mismo en ámbitos nacionales e internacionales (Shier 1998). Esto tuvo eco en las entrevistas de la investigación:

“Tratar de promover incidencia de niños y niñas pequeños en las decisiones de gobiernos municipales y nacionales es un tema menos desarrollado; no necesariamente por resistencia, sino por la búsqueda de estructuras y mecanismos que lo logran en maneras que tienen sentido para los niños/as”. (Entrevistado británico)

Sin embargo, un punto de vista diferente surgió en las entrevistas nicaragüenses, donde algunos entrevistados plantearon que, mientras se ven avances impresionantes en hacer escuchadas las voces de niños y niñas en auditorios municipales, foros nacionales y los medios de comunicación, se ha perdido vista de lo esencial; es decir la construcción de participación infantil en la familia, el aula de clase, y la comunidad local.

“Creo que hemos abandonado la participación a nivel territorial. Los niños aprenden a participar ante Ministros pero no ante maestros”. (Entrevistado nicaragüense)

Una explicación posible es que en Nicaragua actividades de alta perfil mediático atraen más recursos que las actividades cotidianas en las comunidades locales, y esto puede dejar sesgadas las prioridades de algunas ONGs.

### *Tensión #13: Motivación externa (recompensa) versus motivación interna*

Varios entrevistados británicos dijeron que fue su práctica dar recompensa a niños y niñas por involucrarse en procesos participativas.

“Creo que las recompensas son muy importantes. Nosotros siempre damos recompensas inmediatas por participar – cosas pequeñas que solo cuestan algo de una libra – para decir, ‘Valoramos tu aporte’.”

El uso de recompensas extrínsecas para incentivar la participación de niños y niñas es una preocupación, en tanto que implica que, en el Reino Unido, no se puede esperar que niños, niñas y adolescentes abracen “ciudadanía activa” en base de sus propios valores y principios, sino solamente con tal que se les ofrezca una recompensa externa.

En su estudio de caso de niños, niñas y adolescentes promotores/as en Nicaragua, Shier (2009) ofrece un punto de vista alternativo:

“No les pagamos un salario. Esto es en parte porque no tenemos los recursos financieros para hacerlo, pero fundamentalmente porque siempre insistimos que ellos y ellas no trabajan por ni para nosotros. Lo que hacen, lo hacen por el bienestar de su comunidad y por la defensa de sus derechos como niños, niñas y adolescentes”.

\* \* \*

### *Grupo 3: Proceso versus producto*

El grupo final refleja una tensión que se encuentra en casi toda esfera de esfuerzo humano, donde se hace la pregunta “¿Cuál es más importante, el proceso o el producto?”

#### *Tensión #14: Conseguir un resultado rápido versus involucrar a todos y todas*

Algunos entrevistados británicos hablaron de su compromiso con la participación de grupos marginalizados y difíciles a involucrar, y de los limitantes de tiempo y recursos que les hicieron difícil hacerlo.

“Requiere mucho tiempo trabajar con niños/as con necesidades complejas. Mucha gente dice que no se puede, pero nosotros hemos realizado proyectos de pilotaje que dicen que sí se puede, pero es costoso, depende de mucho trabajo”.

Este problema de inclusión o exclusión también surge cuando se promueven estructuras de “democracia representativa” (véase Cairns 2006). Cuando se elige o se escoge un pequeño grupo de niños, niñas o adolescentes para hablar por todos los niños, niñas y adolescentes de su área (por ejemplo un consejo de juventud): ¿podemos confiar que minorías dentro de este grupo más amplia re representarán adecuadamente?

#### *Tensión #15: Proyectos puntuales versus desarrollo a largo plazo*

Mucho trabajo en la participación infantil en los últimos diez años ha consistido en juntar un grupo de niños, niñas o adolescentes para un proyecto con plazo limitado que se lleva a un “producto” definido. El clima actual en el Reino Unido, donde los gobiernos locales frecuentemente contratan a las ONGs para facilitar consultas puntuales, fomenta este tipo de metodología. Los entrevistados británicos sintieron esta tensión fuertemente, reconociéndola como una exigencia organizacional, pero a la vez reaccionando en contra de ella.

“A mí me interesa menos la meta final; me interesa más lo que los/las adolescentes ganan en términos de su desarrollo personal durante el proceso de su participación. Probablemente soy una voz minoritaria en esto. La mayoría de mis colegas están más enfocados en la tarea”.

“Nosotros no guardamos a niños y niñas en una gaveta, para sacarlos para realizar consultas”.

Entrevistados nicaragüenses hablaron de su compromiso con participación como un proceso de desarrollo a largo plazo, donde limitantes temporales les importaron poco.

“Nadie nace aprendido de participar; sino uno aprende. Este aprendizaje es gradual y sistémico. Uno aprende a participar desde sus primeros años en el ámbito en que se desarrolla que es la familia, luego la escuela. Los adultos debemos facilitar condiciones para que se desarrollen capacidades y competencias: expresión, opinión, comunicación, acceder a información y conocimientos, toma de decisiones. Entonces es un proceso pedagógico”.

## Conclusión

Revisando las quince tensiones, y las entrevistas investigativas que contribuyeron a su definición, lo que más se destaca es el alto grado en que, a pesar de diferencias obvias, se les pueden generalizar entre culturas tan diferentes como Nicaragua y el Reino Unido. Las palabras citadas de los entrevistados británicos y nicaragüenses se refuerzan más frecuentemente que se contradicen. Las tensiones pueden manifestarse diferentemente, pero se las reconocen y se las sienten en ambos lados. Esto sugiere que las mismas tensiones son inherentes en la naturaleza de los procesos participativas, más que productos de contextos culturales específicos.

Desde que se completó la investigación, se han realizado seminarios de reflexión aplicando el marco “Navegando las Tensiones” con grupos de profesionales en Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda. Ellos/as lo han reconocido como una herramienta analítica útil para fortalecer el diagnóstico, la planeación y la dirección de trabajo en temas de participación infantil. Profesionales que han analizado cómo estas tensiones afectan su práctica actual reconocen que raramente es factible optar simplemente por un lado o el otro. Es cierto que muchos de ellos/as comparten un compromiso con formas de participación que empoderan más a los niños, niñas y adolescentes, y quieren sumar sus esfuerzos a un empuje colectivo en esta dirección. Sin embargo, para la mayoría de ellos/as el desafío real es navegar un camino alrededor de los obstáculos impuestos por diferentes contextos sociales, organizativos y políticos, con la meta firme de lograr una práctica de empoderamiento que coincide con sus creencias y valores personales.

## Reconocimiento

La investigación presentada en este artículo fue auspiciada por el programa de becas profesionales (Practitioner Fellowships) financiado por el Consejo para Investigación Económica y Social británico, en el marco de su programa “Acción Pública No Gubernamental” (subvención # RES-155-25-0058). El Consejo para Investigación Económica y Social (ESRC en inglés) es la agencia principal promoviendo investigación y capacitación sobre asuntos económicos y sociales en el Reino Unido.

## Referencias

**Nota:** Este es la lista de referencias bibliográficas del artículo original en inglés, por lo cual todas refieren a documentos en inglés.

Arnstein SR. 1969. Eight rungs on the ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35:4, 216-224.

Cairns L. 2006. Participation with purpose. In *Children, Young People and Social Inclusion: Participation for What?* Tisdall K, Davis J, Prout A, Hill M (eds). Policy Press: Bristol; 217-234.

Cooke B, Kothari U (eds). 2001. *Participation: The New Tyranny?* Zed Books: London.

Cornwall A, Gaventa J. 2000. From users and choosers to makers and shapers: Repositioning participation in social policy. *IDS Bulletin* 31:4, 50-62

Cornwall A. 2004a. New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation, *IDS Bulletin* 35:2, 1-10.

Cornwall A. 2004b. Spaces for transformation? Reflections on issues of power and difference in participation in development. In *Participation: From Tyranny to Transformation*. Hickey S, Mohan G (eds). Zed Books: London; 75-91.

- Cussianovich A. 1995. Working Children and Adolescents: Culture, Image and Theory. *NAT's Working Children and Adolescents International Review* February: 27-32.
- Foucault M. 1991. Governmentality. In *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Burchell G, Gordon C, Miller P (eds). Harvester Wheatsheaf: Brighton; 87-104.
- Hart RA. 1992. *Children's Participation: From Tokenism to Citizenship*. UNICEF Innocenti Research Centre: Florence.
- Hinton R. 2006. Theorising Children's Participation: an overview of international and interdisciplinary perspectives. <http://www.childhoodstudies.ed.ac.uk/research/RHinton%20overview.doc> [accessed on 14 March 2008]
- Lansdown G. 2005. *The evolving capacities of the child*. UNICEF Innocenti Research Centre: Florence.
- Lansdown G. 2006. International Developments in Children's Participation: Lessons and Challenges. In *Children, Young People and Social Inclusion: Participation for What?* Tisdall K, Davis J, Prout A, Hill M (eds). Policy Press: Bristol; 139-156.
- Liebel M. 2007. Paternalism, Participation and Children's Protagonism. *Children, Youth and Environments* 172:56-73.
- Moss P, Petrie P. 2002. *From Children's Services to Children's Spaces: Public Policy, Children and Childhood*. Routledge: Abingdon.
- Prout A, Simmons R, Birchall J. 2006. Reconnecting and extending the research agenda on children's participation. In *Children, Young People and Social Inclusion: Participation for What?* Tisdall K, Davis J, Prout A, Hill M (eds). Policy Press: Bristol; 75-101.
- Raco M, Imrie D. 2000. Governmentality and rights and responsibilities in urban policy. *Environment and Planning* 32:2187-2204.
- Shier H. 1998. Can young children have a say in national policy-making? *Let's Play* 7:7-9.
- Shier H. 2001. Pathways to participation: Openings, opportunities and obligations. *Children and Society* 15:107-117.
- Shier H. In press/2009. Pathways to Participation Revisited: learning from Nicaragua's child coffee-workers. In *A Handbook of Children's Participation: Perspectives from Theory and Practice*. Percy-Smith B, Thomas N (eds). Routledge: Abingdon.
- Such E, Walker O, Walker R. 2005. Anti-War Children: Representation of youth protests against the Second Iraq War in the British national press. *Childhood* 12:301-326.
- Taylor M. 2007. Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies* 44:2, 297-317.
- Taylor M, Percy-Smith B. 2008. Children's Participation: Learning from and for community development, *International Journal of Children's Rights*, 16:3, 379-394
- Thomas N. 2007. Towards a Theory of Children's Participation. *International Journal of Children's Rights* 15:199-21.

---

Correspondencia a: Harry Shier, CESESMA, Apdo. #316, Matagalpa, Nicaragua,  
Tel.: 00 505 2772 5660. E-mail: [harryshier@hotmail.com](mailto:harryshier@hotmail.com)

Página web: [www.cesesma.org](http://www.cesesma.org) [www.harryshier.comxa.org](http://www.harryshier.comxa.org)

Aceptado para publicación 25 de noviembre 2008