

# Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia

## Participation, Democracy and Citizenship Education. Local Children's Councils

Jaume Trilla Bernet

Ana María Novella Cámara

*Universidad de Barcelona. Facultad de Pedagogía. Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Grup de Recerca en Educació Moral (GREM). Barcelona, España..*

### Resumen

El objeto de este artículo es fundamentar el derecho de la infancia a la participación social y presentar una propuesta concreta que haga posible el ejercicio de algunas dimensiones de tal derecho. En la primera parte se argumentan tres buenos motivos para promover la participación social de la infancia: es un derecho jurídicamente establecido, sirve para optimizar el funcionamiento de los ámbitos en los que se produce y constituye un excelente medio (por no decir el mejor) para la formación de la ciudadanía en los valores democráticos. En la segunda parte, se describe la experiencia de los consejos infantiles municipales como órganos de participación social y medios para la formación de la ciudadanía. En la tercera parte, se dilucidan y sistematizan las capacidades participativas y democráticas concretas que desarrollan los niños como consecuencia de su implicación en tales consejos. Se trata de un trabajo fundamentalmente teórico y de reflexión, aunque parte del conocimiento directo de sus autores de estas formas de participación.

*Palabras clave:* participación infantil, formación para la ciudadanía, ciudad, valores democráticos, capacidades ciudadanas.

### Abstract

The purpose of this article is to support children's right to social participation and to present a concrete proposal to make the exercise of some dimensions of that right possible. The first

part of the article argues three good reasons to promote social participation by children: It is children's lawful right; it can be used to optimize how things work in places where social participation by children exists; and it is an excellent way (if not the best way) to bring up citizens educated in democratic values. The second part of the article describes the experience of local children's councils as bodies of social participation and as means of educating good citizens. The last chapter clarifies and systematizes the particular participative and democratic skills that children develop as a result of their involvement in such councils. This paper is mainly theoretical, even though it is based on the authors' direct knowledge of the experiences at issue.

*Keywords:* children's participation, citizenship education, city, democratic values, citizen capacities.

## Introducción

Nuestros actuales sistemas políticos democráticos 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. El objeto de este artículo es fundamentar el derecho de la infancia a la participación social y presentar una propuesta que haga posible el ejercicio de este derecho.

En la primera parte del artículo pretendemos aportar tres buenos motivos para promover la participación social de la infancia: por un lado, es un derecho jurídicamente establecido; por otra parte, sirve para mejorar el funcionamiento de los ámbitos en los que se produce; y, por último, constituye un excelente medio (por no decir el mejor) para la formación de la ciudadanía en los valores democráticos. En la segunda parte, presentamos la experiencia de los consejos infantiles municipales: se trata de órganos de participación para los ciudadanos menores de edad que, en el marco más general de la Ciudad de los Niños, fueron propuestos por el pedagogo italiano Francesco Tonucci. Finalmente, este trabajo termina intentando dilucidar y sistematizar las capacidades ciudadanas y democráticas que desarrollan los niños como consecuencia directa de su participación en tales consejos.

Para situar mejor las páginas que siguen, creemos conveniente añadir un par de observaciones o advertencias sobre la perspectiva desde la que están elaboradas. Para empezar, es preciso señalar que, a pesar de que su enfoque básico -como no podía

ser de otro modo, dada la adscripción disciplinar de los autores- es el pedagógico, hemos querido evitar los planteamientos restrictivamente «pedagogistas». Y esto es así porque, como razonamos en la primera parte, la justificación de los consejos infantiles incluye la proyección educativa de los mismos, pero a la vez la trasciende.

La segunda observación se refiere al hecho de que, aun cuando el enfoque del artículo es fundamentalmente teórico, las reflexiones contenidas en este trabajo parten de un conocimiento muy directo y de una experiencia directa por parte de los autores en las formas de participación infantil que se exponen.<sup>1</sup>

## Las razones de la participación infantil

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño proclamó en 1989 el derecho de los menores a la participación. Sin embargo, y como ya hemos avanzado, más de 20 años después, el ejercicio de este derecho dista mucho de ser una realidad. El reconocimiento teórico del mismo no ha ido acompañado todavía de la implantación de las medidas suficientes para que pueda ser efectivamente ejercido. Esto nos lleva a pensar que estamos ante una aceptación retórica del derecho a la participación infantil y no ante su asunción plena y comprometida. Parece, pues, que nuestra sociedad no acaba de creerse demasiado que los niños pueden y deben participar. En este apartado, intentaremos ofrecer tres buenas razones para promover la participación infantil: una de carácter jurídico, otra de tipo pragmático y una tercera de índole educativa.

### La razón jurídica. La participación es un derecho de la ciudadanía y los niños son ciudadanos (no solo futuros ciudadanos)

La mencionada convención concretó el reconocimiento del derecho de los niños a la participación, así como los distintos aspectos directamente asociados a él, en varios de

---

<sup>(1)</sup> Se trata de las experiencias que, en la línea de las propuestas de Tonucci sobre la Ciudad de los Niños (1997, 2003), se iniciaron en 1998 en una serie de municipios de la provincia de Barcelona: Cardedeu, Granollers, El Prat de Llobregat, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Súria y Viladecans. Estas experiencias fueron impulsadas en sus primeros años por el Área de Educación de la Diputación de Barcelona. Los autores de este artículo tuvimos la oportunidad de conocer muy directamente tales realizaciones: por encargo de la Diputación de Barcelona, Jaume Trilla coordinó inicialmente el proyecto y asesoró a los municipios; Ana Novella, por su parte, ejerce desde 2001 como asesora y dinamizadora de uno de los consejos.

sus artículos; en especial en los artículos 12, 13, 14 y 15. En el primero de ellos, se establece el derecho del niño a expresar su opinión en todos los asuntos que le afecten: «1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño». El artículo 13, por su parte, es el que la convención dedica al derecho a la libertad de expresión: «[...] ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño». El artículo 14, a su vez, consagra «el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión». <sup>2</sup> Finalmente, el artículo 15 afirma «el derecho a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas».

A diferencia de las anteriores Declaraciones sobre Derechos del Niño (la de Ginebra de 1924 y la de las Naciones Unidas de 1959), la convención de 1989 constituye un instrumento que es vinculante desde el punto de vista jurídico. Como explica Cots, «hay dos grandes diferencias que marcan estos textos: las declaraciones constituyen una recopilación de principios generales no vinculantes, que solo tienen fuerza moral; sin embargo, la convención, además de tener fuerza obligatoria, incluye derechos civiles y políticos [...] que anteriormente parecían reservados a los adultos» (Cots, 2005, p. 2). Por su parte, Cussánovich, al hacer referencia específicamente a la participación infantil, ha insistido en lo que conlleva formularla como *derecho* y no solo como principio:

Entendemos por *principio*, en este caso, un referente que hace cuerpo con la dignidad del ser humano. Declarar como principio es emancipar algo de su contingencia, de su circunstancia y reconocerle una fuerza inspiradora que opera, en primer lugar, como un imperativo ético. Y cuando un principio se reviste de y expresa como un derecho, podemos decir que simultáneamente pasa a ser, además, un imperativo jurídico. [...] Por ello, podemos asumir que *principios* y *derechos* encarnan y se refieren a valores necesarios y no negociables (Cussánovich, 2009, p. 22).

---

<sup>2</sup> Este artículo tiene su complemento en el número 17, que es el que establece el derecho al acceso a la información: «Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental».

La participación es, pues, un derecho de ciudadanía del que son también sujetos los ciudadanos más jóvenes. Sin embargo, tampoco hay que ocultar que los derechos relativos a la participación establecidos por la convención han sido precisamente de los que más controversia han suscitado. Y no nos referimos ahora a los incumplimientos o a las carencias flagrantes en cuanto a su aplicación real (pues ello afectaría obviamente a la mayor parte de los derechos y no solo a los de la participación), sino a las ambigüedades e interpretaciones dispares que han recaído en el que aquí nos ocupa. En el trabajo antes citado, Cots también hace referencia a las cautelas, reticencias y dificultades que ya se plantearon en el momento de su redacción y aprobación (Cots, 2005). Y, por su parte, Casas, después de poner de relieve el *alto consenso* que, en general -y a pesar de la *baja intensidad* de su aplicación real-, suscitan los derechos infantiles, hace énfasis, justamente, en que dicho consenso no es patente para los referidos a la participación. Como explica este autor, nadie se atrevería a discutir la pertinencia de los derechos de provisión y protección de la infancia, aunque estos tampoco se cumplan; sin embargo, no ocurre lo mismo cuando pasamos a la denominada tercera P (la de 'participación'): «Creo que gracias al conjunto de derechos a la participación, que tampoco ocupan muchos artículos de la convención, hemos podido presenciar importantes debates, y también verdaderas batallas argumentales entre grupos de adultos, mostrando claramente que no estamos tan de acuerdo como parece» (Casas et ál., 2008, p.18). En este mismo trabajo, y en otros que sería largo referir,<sup>3</sup> se presentan ordenada, argumentada y críticamente el conjunto de reticencias suscitadas en torno al derecho a la participación infantil. No podemos extendernos en ellas, pero el reconocimiento de su existencia obliga a seguir ofreciendo otras buenas razones para justificar y promover la participación de los niños.

### **La razón pragmática. La participación en general -y, por tanto, también la infantil- supone una mejora de los ámbitos en los que se produce**

Los niños han de participar en todos aquellos ámbitos que les conciernen, no solo porque en tanto que ciudadanos tienen derecho a ello, sino porque contar con su participación mejorará el funcionamiento de los ámbitos en los que esta se produzca. Dicho de forma general, la calidad de un proceso, de un ámbito o de una institución se

---

<sup>3</sup> Véase especialmente el trabajo titulado «Infancia, democracia y ciudadanía», publicado en Cussiánovich, A. (2009), pp. 26-37.

optimiza cuando los implicados participan en ellos de forma activa. Estas afirmaciones constituyen supuestos que, claro está, habría que demostrar o, al menos, argumentar. En primer lugar, hay que reconocer que eso no es una tarea sencilla. De hecho, la cuestión que planteamos se encuentra directamente relacionada con algunas de las clásicas polémicas de la teoría política. En especial, la que se refiere a la relación entre la participación y la eficacia (o eficiencia).

De entrada –y asociando democracia y participación, pues algún tipo de la segunda es consustancial a la primera–, hay que decir que una justificación genérica del supuesto del que partimos puede hallarse en el propio fundamento de la democracia. Los sistemas políticos democráticos se basan, obviamente, en la certidumbre de que una sociedad así gobernada será o funcionará *mejor* que una sociedad regida mediante cualquier sistema no democrático. Robert Dahl (1999), en una de sus obras ya clásicas, señalaba diez ventajas de las democracias sobre cualquier otra alternativa factible. La mayoría de esas ventajas son, precisamente, elementos definitorios de la propia democracia,<sup>4</sup> con lo cual, se puede caer fácilmente en la tautología (la democracia es mejor porque es democrática); sin embargo, entre los enunciados hay también algunos –y no poco relevantes– a los que no cabe considerar como contenidos nucleares del propio concepto de democracia, sino como plausibles consecuencias, directas o indirectas, de la misma. De estas, nos interesa citar especialmente dos: la primera es que «la democracia [dice Dahl] promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible»;<sup>5</sup> y la segunda es que «los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos» (1999, p. 67 y ss.). Es decir, la democracia (y, por extensión, la participación) no solo garantiza determinados derechos fundamentales y asegura una mayor libertad, sino que también consigue que los ámbitos en los que se aplica funcionen globalmente mejor.

Pero volviendo específicamente a la relación entre participación y eficacia,<sup>6</sup> no hay que ocultar que en el debate se han esgrimido argumentos de consideración en contra de la idea de que la primera pueda suponer un incremento de la segunda. Incluso

---

<sup>(4)</sup> Por ejemplo: «La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar». «La democracia asegura a sus ciudadanos un mayor ámbito de libertad personal que cualquier alternativa factible a la misma». «Solo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse –es decir, que vivan bajo leyes de su propia elección–», etc. (Dahl, 1999).

<sup>(5)</sup> Esta ventaja señalada por Dahl también está directamente relacionada con la tercera de las razones (la pedagógica) que, a nuestro entender, justifica la participación, y sobre la que nos extenderemos después.

<sup>(6)</sup> Esta cuestión se ha planteado muy explícitamente en el ámbito de la teoría política en el marco de la contraposición o complementariedad entre las llamadas democracia *representativa* y democracia *participativa*.

ha existido la creencia contraria o la de que al poner juntas participación y eficacia se incurre en una suerte de *contradictio in terminis*. Así, por ejemplo, y entre otras supuestas contraindicaciones de la participación, se ha dicho que esta genera una «mayor lentitud en la toma de decisiones» y, por ello, un coste añadido, que «no produce una mejora en la calidad de las decisiones, ya que la consulta implica tomar en cuenta la opinión de personas que no son especialistas en la materia referida»; también se ha indicado que la participación produce un excesivo particularismo que «genera, a su vez, que se descuiden las perspectivas de mediano y largo plazo, más vinculadas al interés general» (Feo, 2002, p. 14). Pero frente a tales objeciones, también hay quien argumenta que dichas consecuencias indeseables se producen, precisamente, por la falta de participación. Así, para J. Subirats:

Eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables. Todas las críticas a la veleidat, a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, al «cor-toplacismo», a la erosión de las instituciones representativas, etc. que se van desgranando, pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación (o de implicación sobre aquello que hay que hacer) la que acaba provocando precisamente estos efectos ahora señalados (Subirats, 2004, p. 9).

Además, este autor sitúa la clave para explicar por qué la participación resulta necesaria para el logro de mayores cotas de eficacia y eficiencia reales en la *implicación* de los sujetos y en el *consenso social* que se pueden conseguir mediante mecanismos participativos:

Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento y, de esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, lo que hace falta es entender que cuando hablamos de participación no hablamos solo de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia. En esa línea, deberíamos apostar por un reforzamiento de la democracia. Por reforzar la democracia representativa con nuevas formas de democracia

participativa. [...] Creemos que las vías que abren las alternativas participativas y las nuevas formas de entender el gobierno, con todas las dificultades y contratiempos que se quieran, pueden ayudar a avanzar en la resolución de los problemas que tienen planteadas las comunidades (Subirats, 2004, p. 9).

Ya admitíamos al principio de este apartado que la controversia entre participación y eficacia era ciertamente compleja y que tampoco íbamos a poder abordarla en toda su extensión. En cualquier caso, y aun cuando la premisa de la que partimos no pueda quedar por el momento suficientemente demostrada, a lo que no habría que renunciar es a seguir manteniéndola como desiderátum necesario o, aun más, como condición inexcusable para legitimar plenamente cualquier proyecto participativo. Es decir, que además de todos los valores implícitos en ella, la participación en cualquier ámbito también debe justificarse siempre por la mejora que debería producir en el funcionamiento global de dicho ámbito. Cuando no se cumple esta condición, la participación queda desacreditada y genera frustración o pasa a ser, como veremos más adelante, un simple artificio, un juego, una pura simulación.

En este sentido y para remitirnos ya al caso infantil, si echamos mano de las que podríamos llamar «pedagogías participativas», no sería nada difícil mostrar que la mayor parte de las experiencias que han promovido la participación activa de los educandos en el ámbito educativo no lo han hecho únicamente con la finalidad de formar en los valores y en las actitudes propios de la participación (objetivo, sin duda, muy relevante y al que por eso dedicaremos la mayor parte del resto del artículo), sino también para conseguir un mejor funcionamiento global de la institución en cuestión y un mayor logro de sus objetivos. Dicho de una manera más sencilla, si los alumnos han de participar en la gestión de las instituciones educativas, si en el aula hay que promover metodologías didácticas participativas, si la asamblea es un buen instrumento de participación, etc., no es solo porque, de esta manera, los alumnos aprenderán mediante la experiencia a ser buenos ciudadanos, sino también porque así se sentirán más corresponsables de la institución, su bienestar mejorará y aprenderán Matemáticas, Lenguaje, Historia, etc. de una manera más efectiva. Pensamos que todo eso podría ilustrarse perfectamente con cualquiera de las pedagogías genuinas de la participación, desde las más moderadas a las más radicales, y cada una según sus propias finalidades, énfasis y estilos, como el Movimiento de la Escuela Nueva, Freinet, Makarenko, Freire, las pedagogías antiautoritarias, las no directivas y las de autogestión... En las experiencias escolares llevadas a cabo por Freinet, los chicos tenían que participar mucho, pero es que en ellas también se aprendía en gran medida. Con la



pedagogía –muy participativa– de Paulo Freire se consigue formar a personas adultas muy críticas y concienciadas, pero si se trata de un excelente método de alfabetización es, a fin de cuentas, porque resulta muy eficaz y eficiente: consigue que muchas personas analfabetas dejen de serlo rápidamente (y que, *simultáneamente*, aprendan a leer crítica y participativamente su realidad).

### **La razón educativa. Mediante la participación se forma a buenos ciudadanos**

Aunque en el apartado anterior acabamos de introducir ya una reflexión de carácter pedagógico, lo cierto es que hemos relegado al tercer lugar la razón específicamente educativa de la participación infantil (formar para la ciudadanía y los valores democráticos). Esto se ha hecho de manera intencional, para significar con ello que, según nuestro parecer, esta razón específicamente educativa, a pesar de su relevancia evidente, no es la que debe considerarse como preferente. Si hay que promover la participación de los niños no es *prioritariamente* porque así se formarán para la participación futura, sino porque *ya* tienen el derecho a participar y porque con su participación se espera mejorar el funcionamiento de los ámbitos en los que esta se produzca.

Aceptar, como razón preferente de la participación infantil, que así los niños aprenderán a participar y se formarán como futuros buenos ciudadanos, es aceptar implícitamente un imaginario social sobre la infancia que no compartimos. Es decir, la creencia de que la identidad principal de la infancia consiste en sus carencias, que el sentido esencial de «ser niño» radica en formarse para dejar de serlo, que los niños no son ciudadanos sino solo futuros ciudadanos. Y, desde un didactismo mal entendido, de esta creencia se deriva casi inevitablemente que el tipo de participación que hay que promover para la infancia es, básicamente, aquella que tiene lugar por medio de simulaciones, juegos, artificios... creados expresamente para tal fin. Sin desdeñar del todo tales artificios,<sup>7</sup> lo que aquí se defiende –como ya debe haber quedado claro en las páginas anteriores– es justamente la participación *genuina* de la infancia en sus contextos *reales* de vida.

Eso no supone, ni mucho menos, quitar valor a la razón pedagógica de la participación infantil. Por el contrario, defender que esta se produzca en lo posible de forma realmente genuina es, de hecho, apostar por la mejor pedagogía de la participación,

---

<sup>7)</sup> Estos juegos, artificios o simulaciones pueden ser útiles, pero solo cuando propedéuticamente preceden, de forma más o menos inmediata, al ejercicio genuino y real de la participación.

que antes ya hemos ejemplificado con algunos nombres (Freinet, Freire, las pedagogías antiautoritarias, etc.). Es más, solo en la medida en que los niños puedan ejercer genuinamente su derecho a participar será realmente eficaz la formación para la participación y la ciudadanía. Y aquí no nos extendemos más en ello, pues la mayor parte del resto del artículo estará dedicada justamente a desentrañar los contenidos formativos que se ejercitan y aprenden por medio de un organismo real de participación social: en este caso, los llamados consejos infantiles.

## Los consejos infantiles

Pero antes de analizar cómo los consejos infantiles constituyen, en sí mismos, medios de formación para la ciudadanía y cuáles son las capacidades cívicas y participativas que en ellos se ejercitan, habrá que presentar qué son y cómo funcionan, así como su sentido en relación con las *razones* de la participación infantil que acabamos de comentar.

Los consejos infantiles –al menos tal y como están concebidos los que constituyen el objeto de este trabajo–<sup>8</sup> se inscriben en el marco más amplio de las propuestas del pedagogo italiano Francesco Tonucci en torno a la llamada *Ciudad de los Niños* (Tonucci, 1997, p. 2003). La idea central de tales propuestas es la de cómo ir consiguiendo que nuestras ciudades (barrios, pueblos, etc.) estén mejor preparadas para satisfacer las necesidades e intereses de los niños; y eso teniendo presente que, según la sugerente hipótesis de Tonucci, una ciudad mejor para los niños será muy probablemente también una ciudad mejor para todos y, en especial, para aquellos sectores de la ciudadanía que hasta ahora se han visto más desfavorecidos.

Si la finalidad de la Ciudad de los Niños es esta, los consejos infantiles son uno de los medios más significativos para alcanzarla. Para Tonucci no tendría ningún sentido pensar en cómo debería ser una ciudad mejor para los niños e implementar medidas para ir consiguiendo que lo sea, sin contar con la colaboración directa de los propios destinatarios. Los consejos infantiles son, pues, órganos municipales de participación,

---

<sup>8)</sup> Como ya hemos anticipado, aquí nos basamos principalmente en una serie de experiencias concretas llevadas a cabo a partir de 1998 en los municipios de la provincia de Barcelona ya citados (véase la nota 1). Sobre la descripción y evaluación específicas de tales experiencias nos hemos extendido en trabajos anteriores: Trilla, 2001; Trilla y Novella, 2001b, 2010; Novella, 2005, 2009.

cuyo objeto –dicho muy brevemente– sería ocuparse (crítica y constructivamente) de la propia ciudad (barrio, pueblo, etc.). O sea, son espacios de encuentro que reúnen a niños para reflexionar, debatir y hacer propuestas sobre aquellos aspectos relacionados con su ciudad que ellos consideran necesarios para mejorar sus condiciones de vida y, como decíamos, por extensión, también las del conjunto de los ciudadanos.

Los consejos están formados por unos 25 niños, generalmente de entre 10 y 12 años, que se reúnen regularmente para abordar aquellos temas de su ciudad que les preocupan.<sup>9</sup> Cada niño permanece durante dos años en este órgano de participación, pero cada año el cincuenta por ciento de los miembros (los antiguos) cede su lugar a los nuevos consejeros. De esta forma se asegura, por un lado, la necesaria renovación, y, por el otro, la continuidad de los trabajos así como la transmisión de determinados elementos de la cultura propia del consejo, que él mismo ha ido construyendo a través del tiempo.

Las reuniones del consejo suelen durar una hora y media o dos horas y tienen lugar en dependencias municipales y fuera del horario escolar. En las reuniones del consejo están presentes una o dos personas adultas para acompañar al grupo en la realización de sus tareas, así como para potenciar la dimensión educativa que tiene este órgano. Las personas adultas dinamizadoras del consejo asimismo se encargan de hacer viables las relaciones del mismo con los diferentes organismos del gobierno municipal (políticos y técnicos), a los que hace llegar sus demandas de información, sus críticas, sus propuestas, etc.

Los temas que se abordan siempre tienen que ver con la ciudad (pueblo, barrio, etc.) y lo más frecuente es que hayan sido propuestos por los propios integrantes del consejo o por otros niños de la ciudad, que hacen llegar al consejo sus propuestas por los distintos medios posibles (las escuelas, un buzón de sugerencias, la página web del consejo, etc.). En ocasiones, algunos temas o proyectos en los que el consejo decide colaborar proceden de propuestas o sugerencias del equipo de gobierno del ayuntamiento, o de otras entidades u asociaciones. En cualquier caso, el consejo mantiene siempre su independencia para decidir sobre el contenido de su trabajo.

En resumen, los consejos infantiles forman parte del conjunto de organismos e iniciativas de participación ciudadana que intentan abrir nuevas vías y procesos complementarios a los convencionales de la democracia representativa. Puesto que la

---

<sup>9)</sup> Estos datos (y los que siguen) sobre la composición y funcionamiento de los consejos infantiles pueden variar en función de las características propias de cada municipio, de las decisiones que en cada caso han tomado los responsables de las iniciativas y de la propia experiencia que han ido acumulando. Las características que aquí apuntamos son, en todo caso, las más corrientes.

iniciativa y la decisión de crear este órgano de participación infantil corresponden al propio ayuntamiento, este adquiere el compromiso de considerar siempre y de dar una respuesta razonada (sea en un sentido u otro) a las críticas, demandas y propuestas del consejo. De no ser así, el consejo infantil se convertiría en un organismo puramente ornamental, lo que entraría en contradicción con cada una de las tres razones de la participación comentadas antes.

## **La formación para la ciudadanía por medio de los consejos infantiles**

Los niños que se implican en un consejo infantil aprenden a participar participando y desarrollan también otra serie de capacidades asociadas a la ciudadanía democrática. Aprenden ciudadanía poniendo en práctica, en el contexto real y cotidiano de su ciudad, un amplio conjunto de valores, actitudes, habilidades y conocimientos. A partir del análisis de las experiencias llevadas a cabo (Trilla, 2001; Trilla y Novella, 2001; Novella, 2009), cabe sistematizar y resumir en los siguientes epígrafes las capacidades más relevantes que se ejercitan mediante la participación activa en los consejos infantiles.

### **Capacidad de observar, conocer y comprender críticamente la realidad**

El ejercicio de la ciudadanía requiere de un conocimiento de la ciudad como espacio físico, social y político. Los niños son conocedores de su ciudad porque se mueven por ella, se relacionan con ella y conviven con otros ciudadanos. Pero mediante su participación en el consejo se dedican a mirarla con más atención, de forma más consciente y minuciosa y con mayor profundidad. Practican una observación participativa, a partir de la cual adquieren un conocimiento que, sin dejar de provenir de la experiencia, resulta también analítico. Reparar en aspectos en los que nunca se habían fijado, detectan problemas que vivían pero de los que quizá no eran conscientes, se les revelan paisajes, perspectivas y lugares hasta entonces desconocidos para ellos. En definitiva, redescubren y escrutan su ciudad.

El ejercicio de la ciudadanía de los miembros del consejo no supone solo una mera recopilación de información sobre el lugar en que viven, sino que lleva implícito el análisis, el cuestionamiento y la valoración de todo aquello que los rodea. Miran y,

además, preguntan y contrastan la información. Observar con una mirada crítica y comprometida lleva a los niños a discernir entre las fortalezas y debilidades de su ciudad. No se trata solo de saber cómo es la ciudad y lo que hay en ella, se trata de comprender por qué es así. Y de esta forma, los miembros del consejo hacen valoraciones y opinan sobre lo que conocen y sobre lo que van descubriendo de su ciudad. Por lo tanto, la mirada del consejo es también una mirada que no se lava las manos, sino que toma posición. La participación ciudadana requiere de conocimiento valorativo: se puede conocer y valorar sin participar, pero no se puede participar sin conocer y valorar.

### **Capacidad comunicativa, dialógica y deliberativa**

Acabamos de señalar que los consejos son un espacio en el que los niños dan su opinión sobre los asuntos que les afectan. Y, como también veíamos, la posibilidad de hacer sentir su opinión está directamente relacionada con el artículo 12 de la Convención de los Derechos de la Infancia. En este sentido, hay que señalar que, en los consejos, el uso de la palabra no solo supone ejercer un derecho, sino que también es una forma de actuar, de hacer sentir su voz al amplificarla. Mediante el uso de la palabra, los niños *hacen cosas* por su ciudad. Es una palabra que desvela una realidad y que denuncia las necesidades y retos que los niños perciben. Y, en este sentido, el conocimiento valorativo y crítico que se genera en el consejo no puede quedarse en su interior; ha de hacerse público.

Los niños implicados en el consejo son capaces de dirigir las propuestas y sus reivindicaciones a los responsables de los problemas y pedir que los solucionen, así como establecer complicidades con quienes también pueden contribuir a remediarlos. En el seno del consejo, los niños se hacen conscientes de que las cosas pueden cambiar mediante el diálogo y la acción comprometida.

Además, el diálogo no solo es un medio para hacer llegar sus opiniones, sino que es una herramienta para ejercer activamente la ciudadanía. Entendemos las habilidades comunicativas y dialógicas como «el conjunto de destrezas conversacionales, de actitudes personales y de valores cívicos que, ante un problema interpersonal y/o social que comporte un conflicto de valores no resuelto, impulsan a todos los implicados en él a comprometerse en un intercambio de razones que los acerque a la mutua comprensión, y a la persecución de acuerdos justos y racionalmente motivados» (Puig, 1995, p. 53). Los consejos son, en este sentido, espacios deliberativos en los que el intercambio de razones se fundamenta

en el respeto mutuo, en un diálogo constructivo que busca alcanzar una toma de decisiones consensuada y elaborada desde todas las miradas y voces de los participantes.

Los miembros del consejo reconocen que son capaces de expresar sus ideas en público, de escuchar al otro y de buscar juntos un punto en común desde el que actuar. En las reuniones, el intercambio de razones y argumentos para llegar a configurar una posición colectiva que refleje la voz de los niños es permanente. Los niños asimilan cuáles son las claves de los espacios deliberativos que tienen como fin la transformación social y el bien común.

Ser capaces de construir y expresar sus ideas de forma libre y democrática genera el sentido y el valor de la ciudadanía. Eso, sin descuidar la necesidad de una escucha activa e integradora de otras percepciones y realidades que no son las de la infancia y que acaban configurando un proyecto global para la ciudad.

### **Capacidad creativa, proyectiva y emprendedora**

A menudo, la ambición del consejo no se queda en la crítica o denuncia, sino que añade la propuesta constructiva; no solo dice «esto está mal» o «aquello podría ir mejor», sino que se atreve a indicar cómo podría mejorarse. De manera que el consejo infantil produce iniciativas, genera ideas, elabora proyectos, por sí mismo o colaborando con otras instancias. Puede, por ejemplo, colaborar con técnicos y políticos en proyectos urbanísticos y en el diseño de espacios públicos, participar en la organización de campañas y de otros eventos ciudadanos y culturales, formar parte de comisiones y de plataformas cívicas... A veces, es el consejo el que genera las iniciativas y otras veces son el ayuntamiento u otras instancias los que le piden su colaboración, los que someten a su consideración determinados proyectos, reformas, planes, actuaciones.

El ejercicio de esta capacidad proactiva convierte al consejo y a sus miembros en agentes de cambio. Convertirse en agente significa sentirse corresponsable del proyecto y entender que la implicación es importante para que este se desarrolle y tome forma. Se trata, pues, de una práctica de ciudadanía ciertamente compleja que, en su nivel más exigente, tiene lugar en las diferentes fases de cualquier proyecto. En primer término, en la definición del mismo, en la determinación de su sentido y de sus objetivos. En segundo lugar, en su diseño, en su planificación y en su preparación. En tercer lugar, en la gestión, la ejecución y el control del proceso. Y, finalmente, en su valoración. La capacidad proyectiva incluye estos cuatro momentos, aunque no siempre se dan de esta forma tan completa. En cualquier caso, lo que es esencial es que los

niños consideren como propio el proyecto en el que el consejo decide trabajar y que puedan intervenir no solo como simples ejecutantes o destinatarios.

Los niños que participan en el consejo desarrollan, por lo tanto, la capacidad de formular, diseñar y gestionar proyectos. Y de esta capacidad emergen nuevos conocimientos, procedimientos y actitudes que los hacen ser cada vez más competentes como ciudadanos.

### **Capacidad de comprometerse y responsabilizarse**

Los consejos infantiles se convierten en contextos educativos que generan experiencias comunitarias y que favorecen la construcción de valores como los del compromiso y la responsabilidad. Formar parte de un consejo implica asumir explícitamente el compromiso de trabajar para la mejora de la ciudad y de responsabilizarse de las acciones que el propio consejo decide emprender. La capacidad de implicarse en acciones colectivas que favorecen el bien común y que dan sentido al propio proyecto personal constituye, sin duda, un componente importante de la formación en la ciudadanía. Una ciudadanía comprometida y responsable lleva implícita la vinculación con unos valores democráticos mínimos que todos han de compartir por el hecho de convivir en una misma comunidad. Son valores democráticos desde los que se articulan las libertades y la defensa del bien común.

### **Capacidad de representar**

Los miembros del consejo, y el consejo en sí, asumen asimismo una función representativa. De hecho, son como dos representatividades complementarias. Una es la genérica: el consejo, en cierto modo, viene a representar la perspectiva y la sensibilidad infantil. La otra representatividad es más concreta: los niños que forman parte del consejo representan de forma más específica a los respectivos colectivos que los han elegido (la clase, la escuela, etc.).

Cada miembro del consejo participa en él con su propia identidad, con sus necesidades, intereses, problemas y particularidades; eso es inevitable e irrenunciable. Es, además, una de sus grandes riquezas: sus miembros son niños concretos, con sus singularidades, que pueden expresarse y actuar de la forma más genuina. Pero eso debe hacerse compatible con la función representativa más amplia que también asumen cuando aceptan ser

miembros del consejo. Y, en este sentido, sin dejar de ser ellos mismos, implícitamente se comprometen a representar a los compañeros que los han elegido y, en general, a los niños de la ciudad. Es decir, están en el consejo con su propia individualidad auestas, pero también para hacer oír la voz de los niños de la ciudad. Ciertamente no es nada fácil conjugar la voz y la perspectiva individual con las necesidades e intereses colectivos. No lo es para los niños como tampoco lo es para los adultos, pero, en cualquier caso, este es el caballo de batalla de la función representativa. Y es también una capacidad que se impulsa y se desarrolla en el propio ejercicio de la ciudadanía. Si en el seno del consejo se trabajan educativamente las actitudes y las competencias necesarias para ejercer la función representativa y si se adecuan los medios institucionales y materiales pertinentes (momentos, espacios y recursos para que los miembros del consejo puedan escuchar a –y ser escuchados por– sus «representados»), se va consiguiendo optimizar la representatividad de los consejos. La participación en los consejos contribuye, pues, a que los niños se impliquen en los proyectos más allá de sus intereses personales.

### **Capacidad de trabajar con otros y de autoorganizarse**

La creación de un consejo infantil es, desde luego, una iniciativa adulta. Y son también los adultos (políticos, técnicos municipales, educadores, etc.) quienes establecen las condiciones institucionales básicas del consejo y quienes dinamizan su desarrollo. Pero estas condiciones iniciales y la propia forma de dinamizar el consejo están precisamente para garantizar su autonomía. Por tanto, es función del propio grupo de niños el ir definiendo en cada momento y de manera progresiva los contenidos de su tarea y los procedimientos para llevarla a cabo. Como decíamos antes, los adultos encargados de la dinamización del consejo están para ayudarlos en estos cometidos, no para dirigirlos y mucho menos para instrumentalizarlos o manipularlos. Por tanto, la intervención adulta en el consejo ha de hacerse mediante metodologías democráticas y no directivas; dichas metodologías deben estimular la participación de todos y la autoorganización del grupo. Que el grupo se percate de su autonomía real y ejerza su capacidad para trabajar de manera conjunta y autodeterminada no es algo que se consiga de buenas a primeras. La competencia para ello se va adquiriendo por medio de la experiencia vivida, de las tradiciones que transmiten los miembros veteranos a los noveles, de la acción formativa de los dinamizadores y de la confianza que la institución deposita en el grupo. Sea como sea, es fundamental garantizar el desarrollo de la capacidad de autogestión de sus espacios deliberativos y de sus acciones.



## **Capacidad metacognitiva (capacidad de reflexionar en, desde y para la acción)**

Los consejos también contribuyen al desarrollo de la capacidad de los niños de pensar sobre el propio ejercicio de la ciudadanía. Es la capacidad de hacer de la ciudadanía un contenido de análisis y deliberación con la voluntad de reivindicarla o, simplemente, de evaluarla. En definitiva, la capacidad de darse cuenta de la propia actividad mental, emocional y de comportamiento (Puig, 1995, p. 58). En este caso, el objeto de la participación es la propia participación para reivindicar y repensar sus condiciones. Y lo puede ser de dos formas complementarias e interrelacionadas. La primera hace referencia a la reivindicación de su derecho a participar en determinadas cuestiones. En este caso, los contenidos de la participación tienen que ver con los derechos, con los espacios y canales para que se puedan ejercitar y con las competencias personales y colectivas necesarias para poder ejercerlos realmente. La segunda se refiere a la posibilidad que tienen los niños de reflexionar sobre su propia acción participativa para mejorarla.

La capacidad metacognitiva en el seno del consejo no es otra cosa que el pensamiento acerca de la propia participación ciudadana, que busca el significado de aquello en que se participa y de cómo se participa. En esta capacidad, intervienen muchos elementos relacionados con la motivación. Participar en una iniciativa que tiene repercusiones en la vida cotidiana supone una gran satisfacción y anima a continuar implicándose. Los niños que tienen la oportunidad de participar en iniciativas de estas características aprenden que vale la pena hacer las cosas e implicarse en proyectos colectivos. Las experiencias del ejercicio de la ciudadanía no siempre son tan positivas como querríamos y pueden generar algún que otro sentimiento de frustración. Pero eso –unas dosis necesarias de realismo, el percatarse de las resistencias existentes, el reconocimiento de que no todo es alcanzable o de que el puro voluntarismo no es suficiente–, en cierto modo, también es parte de la formación para una ciudadanía responsable. El papel del adulto es ahí relevante, puesto que ha de facilitar que el consejo sea consciente tanto de los logros conseguidos como de los obstáculos reales que existen.

## **Capacidad de reconocerse como ciudadano activo**

Este epígrafe, de algún modo, aglutina los anteriores; nos servirá por ello como resumen del alcance formativo de los consejos infantiles y como conclusión del artículo.

Durante su permanencia en el consejo, los niños van construyendo su propia imagen de ciudadanos responsables y comprometidos con su ciudad. Sienten que forman parte de la ciudad y que sus actuaciones contribuyen a que mejore. Estar inmerso en prácticas participativas auténticas y significativas les lleva a sentirse reconocidos como ciudadanos y a construir su papel, su forma de relacionarse con la ciudad.

Debe garantizarse que los niños implicados en los consejos se descubran como ciudadanos y que actúen como tales asumiendo sus compromisos y responsabilidades en un proyecto colectivo. Por ello, la ciudad y sus agentes políticos y educativos han de reconocer, a diferentes niveles, la ciudadanía efectiva de los niños. Un primer nivel se puede ubicar en el propio interior del consejo; un segundo nivel estaría en los diferentes escenarios externos en los que el consejo interviene de manera directa; y un tercer nivel –el más amplio o social–, se alcanzaría al facilitarle al consejo la máxima presencia, proyección y prestigio posibles en la ciudad. Porque, en definitiva, el gobierno de la ciudad ha de dar prueba de que está convencido de la importancia del consejo y de las aportaciones de sus miembros como ciudadanos activos.

Los niños implicados en este órgano de participación han de sentirse realmente reconocidos y valorados como ciudadanos activos, para superar la simple consideración de habitantes, usuarios o consumidores de la ciudad. Este cambio en la representación social de lo que debe ser un buen ciudadano<sup>10</sup> consiste en que los niños interiorizan su papel de activistas, de observadores del día a día, de analistas de necesidades y oportunidades, de diseñadores de transformaciones, de tejedores de relaciones de convivencia...; en definitiva, su papel como protagonistas de la ciudad.

A medida que se implican en esta experiencia participativa, incorporan y desarrollan nuevas capacidades, como el autoconocimiento, el conocimiento de los demás, la comprensión crítica, el juicio, las habilidades dialógicas, la toma de conciencia, la autorregulación... y la construcción de valores democráticos. La participación se convierte en un valor precioso que cultiva su autoestima, porque se dan cuenta de que trabajar juntos e implicarse merece la pena, sirve para algo. Tienen muy claro que se reúnen para ver cómo mejorar su ciudad y constatan que su trabajo se concreta en pequeñas (o, a veces, no tan pequeñas) mejoras de su realidad inmediata.

---

<sup>(10)</sup> Sobre la distinción entre la simple condición legal de ciudadano y la de «buen ciudadano» (en sus distintas concepciones): Trilla, J., 2010.

## Referencias bibliográficas

- CASAS, F. (1995). La participación de los niños y niñas en la sociedad europea. *Infancia y Sociedad*, 31-32, 37-49.
- (1998): *La infancia. Perspectivas psicosociales*. Barcelona: Paidós.
- CASAS, F., GONZÁLEZ, M., CARME, M., ET AL. (2008). *Informe sobre experiencias de participación social efectiva de niños, niñas y adolescentes*. Madrid: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.
- COGAN, J. & DERRICOTT, R. (1998). *Citizenship for the 21<sup>st</sup> Century. An International Perspective on Education*. Londres: Kogan Page.
- CUSSIÁNOVICH, A. (2009). *Ensayos sobre Infancia II. Sujeto de derechos y protagonista*. Lima: IFEJANT.
- DAHL, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- HART, R. (1996). *La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica*. Santafé de Bogotá: Unicef.
- MAIZTEGUI, C. (2007). La participación como una opción transformadora en los procesos de educación ciudadana. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 5, 4, 144-160.
- NOVELLA, A. (2007). Los consejos infantiles. En A. MERINO y J. PLANA (Comps.), *La ciudad educa. Aportaciones para una política educativa local* (pp. 255-274). Barcelona: Ediciones Serbal.
- (2008): Los consejos infantiles: oportunidades y retos de la participación infantil en la ciudad. En E. SORIANO (Comp.), *Educación para la ciudadanía intercultural y democrática* (pp. 227-256). Madrid: Muralla.
- (2009): *La participació dels infants a la ciutat des del Consell d'infants*. Barcelona: Departament d'Acció Social i Ciutadania. Generalitat de Catalunya.
- PUIG, J. M.<sup>a</sup> (1995). *La educación moral en la enseñanza obligatoria*. Barcelona: ICE/Horsori.
- SUBIRATS, J. (1996). Democracia: participación y eficiencia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 35-44.
- TONUCCI, F. (1997). *La ciudad de los niños: un modo nuevo de pensar la ciudad*. Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- (2003): *Cuando los niños dicen ¡basta!* Madrid: Fundación Germán Sánchez Ruipérez.
- TRILLA, J. (2001). Análisis de la experiencia de la Diputación de Barcelona sobre la Ciudad de los Niños: objetivos, resultados y perspectivas. En vv. AA., *Participación y*

- valores ciudadanos en la ciudad actual. I Encuentro «La ciudad de los niños»* (pp. 50-70). Madrid:Acción Educativa.
- (2003): *Participación, calidad y equidad en la educación*. Trabajo presentado en el IX Congreso Interuniversitario de Teoría de la Educación. Calidad, equidad y educación en la Universidad del País Vasco, San Sebastián, España.
- (2004): Los alrededores de la escuela. *Revista Española de Pedagogía*, 228, 305-324.
- (2010): Propuestas conceptuales en torno al debate sobre la Educación para la Ciudadanía. En PUIG, J. M.<sup>a</sup> (Coord.), *Entre todos. Compartir la Educación para la Ciudadanía* (pp. 77-91). Barcelona: Horsori.
- TRILLA, J., JOVER, G., MARTÍNEZ, M., ET ÁL. (en prensa). La participación de los estudiantes en el gobierno y la vida universitaria. *Encounters on Education*.
- TRILLA, J. Y NOVELLA, A. (2001a). Educación y participación social de la infancia. *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, 137-164.
- (2001b): *Estudi sobre la situació actual i necessitats futures del projecte «La ciutat dels infants» als Ajuntaments de Cardedeu, Granollers, El Prat de Llobregat, Rubí, Sant Feliu de Llobregat, Súria, Viladecans i Reus*. Manuscrito no publicado.
- (2010): La participación social de los niños. *Enfoques. Revista de Educación No Formal* (Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay), 1, 73-90.
- VILLAGRASA, C. Y RAVETLLAT, I. (2006). *El desarrollo de la Convención sobre los Derechos del Niño en España*. Barcelona: Bosch.

## Fuentes electrónicas

- APUD, A. (2005). *Participación infantil*. Madrid: Unicef. Recuperado el 10 de noviembre de 2010, de: [http://www.educared.org.ar/infanciaenred/elglobohojo/periscopio/2005\\_09/pdf/3.C.2participacion\\_infantil.pdf](http://www.educared.org.ar/infanciaenred/elglobohojo/periscopio/2005_09/pdf/3.C.2participacion_infantil.pdf).
- COTS, J. (2005). El derecho a la participación de los niños. *Revista de educación social*, 4. Recuperado el 19 de noviembre de 2010, de: <http://www.eduso.net/res/?b=7&c=52&n=141>.
- FEO LA CRUZ, M. (2002). *Gobernabilidad y participación ciudadana*. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Recuperado el 5 de noviembre de 2010, de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043423.pdf>.

SUBIRATS, J. (2004). *Reflexiones desde el ámbito económico y social. ¿Qué democracia para qué sociedad?* Trabajo presentado en el Ciclo de conferencias «Democracia y disidencia: 25 años de evolución e involución en la convivencia» en la Fundación Bartolomé de Carranza, Pamplona, España. Recuperado el 10 de noviembre de 2010, de: [www.fundacioncarranza.com/ambito%20economico-social.doc](http://www.fundacioncarranza.com/ambito%20economico-social.doc).

**Dirección de contacto:** Jaume Trilla Bernet. Universidad de Barcelona. Passeig de la Vall d'Hebrón, 171. 08035, Barcelona, España. E-mail: [jtrilla@ub.edu](mailto:jtrilla@ub.edu).