

- ▲ **Palabras clave/** actores urbanos, planificación urbana, planes urbanísticos, infancia.
- ▲ **Keywords/** Urban stakeholders, urban planning, urban plans, childhood.
- ▲ **Recepción/** 29 de enero 2020
- ▲ **Aceptación/** 25 de junio 2020

Planificación urbana y participación infantil: Nuevos consensos en la ciudad¹

Urban planning and child participation:
New consensus in the city

Juan José Gutiérrez-Chaparro
Doctor en Urbanismo, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Profesor, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
urbania_jj@hotmail.com

RESUMEN/ La participación es un componente fundamental del proceso de toma de decisiones, considerando que la política pública expresa intereses colectivos. Pensar en la ciudad desde estas premisas nos hace suponer que, más allá de los marcos normativos para la participación, la política urbana y sus instrumentos deberían ser el reflejo de la voluntad de quienes habitamos las ciudades. Desde la Teoría de Planificación (TPL) y los principios de la política internacional, nuestro objetivo es aportar elementos que contribuyan al fortalecimiento del proceso de toma de decisiones en la ciudad, avanzando en el diseño de políticas y planes urbanísticos de base participativa. Esta discusión teórica parte de reconocer la multiplicidad de actores que se desenvuelven en la ciudad y apunta a explorar los desafíos y las oportunidades para la participación infantil. Las decisiones que se toman en la ciudad influyen sobre la vida de niños y niñas, y sus voces deberían ser escuchadas. **ABSTRACT/** Participation is a fundamental component of the decision-making process, considering that politics expresses collective interests. Thinking about the city based on these premises, we can assume that, beyond the regulatory frameworks for participation, urban policies and their tools should reflect the will of those who inhabit cities. From the Planning Theory (PT) and the principles of international politics, our objective is to provide supporting elements for the strengthening of the decision-making process in the city, advancing in the design of participatory-based urban policies and plans. This theoretical discussion starts from recognizing the multiplicity of actors that operate in the city and aims to explore the challenges and opportunities involved in the participation of children. The decisions made in the city influence the lives of children, and their voices should be heard.

1. CONTEXTO Y ORIENTACIÓN

Cada año, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) examina los factores que afectan a la niñez alrededor del mundo y publica el Estado Mundial de la Infancia. En 2012, este informe estuvo dedicado a la infancia del mundo urbano² y, entre otras constataciones, advierte que cada vez hay más niños y niñas que crecen en las ciudades y exigen mayores oportunidades en materia educación, salud y recreación. En conjunto, esto favorece el desarrollo de sus capacidades y el

ejercicio de sus derechos, entre otros el derecho a expresar libremente sus opiniones (UNICEF 2012). Por lo tanto, UNICEF apunta a la necesidad de promover medidas en rubros como infraestructura, servicios y temas asociados con la vivienda y el espacio público, con la Planificación Urbana (PLU) como actividad integradora de la política y los recursos públicos. A su vez, la PLU se considera un medio para fomentar la opinión y la participación infantil en relación directa con el derecho de la infancia a expresarse

en todos los asuntos que les conciernen, según lo establecido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (UNICEF 2015). No obstante, el Reporte Ciudades del Mundo 2016 revela que muchas ciudades no están preparadas para encarar los retos globales del desarrollo urbano. Puesto que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, los desafíos se multiplican. Particularmente si consideramos que alrededor del 40% de la población la integran niños, niñas y jóvenes menores de

¹ El artículo discute las bases teóricas iniciales del Proyecto A1-S-28661, financiado por Conacyt-México, instancia a la que el autor agradece su apoyo.

² Se calculan que hay más de 1.000 millones de niños y niñas que viven ciudades alrededor del mundo.

24 años y que, de este segmento, el 28% son menores de 15 años; es decir, niños y niñas que crecen y se desenvuelven en ciudades complejas (ONU-Hábitat 2016).

En este escenario de desafíos crecientes, los esfuerzos orientados a satisfacer las necesidades de la infancia urbana se encuentran condicionados por la complejidad inherente a la urbanización actual. En concreto, observamos limitantes asociadas con la obsolescencia del modelo de PLU, condición en la que convergen nuestras ideas principales cuando reconocemos la necesidad de reafirmar el papel de la planificación como medio de conducción del cambio urbano en el nuevo contexto. En efecto, desde la literatura especializada y la experiencia se han documentado las limitantes de la PLU tradicional con evidencia que revela la necesidad de contar con una evaluación y revisión de sus fundamentos y supuestos centrales que poco han cambiado. En países en desarrollo como el nuestro, la perspectiva tradicional persiste por lo que el reto de transitar hacia sistemas de PLU participativos, incluyentes, flexibles y renovados continúa vigente. Esta reflexión inicial nos lleva a cuestionar las acciones públicas en la ciudad al reconocer los vacíos que persisten en materia de participación social. Conscientes de los retos –también persistentes– este trabajo explora los desafíos y oportunidades para la participación infantil en la ciudad con base en el discurso reciente desde la planificación y la participación considerando de manera transversal la experiencia de la Agenda Internacional del Desarrollo interesada en temas urbanos y de la infancia que, independientemente del carácter político o ideológico de sus orientaciones, nos ofrece una línea de discusión crítica y reflexiva. Así planteada, la discusión comienza con los aportes de la Teoría de Planificación (TPL) cuyas orientaciones en el contexto de la complejidad revelan la necesidad de un estilo

de planificación más plural y heterogéneo. Esto se caracteriza por favorecer el diálogo y la negociación como vía para el logro de consensos, por lo que aportamos elementos adicionales desde la participación. Enseguida, relacionamos estos aportes con aquellos centrados en la infancia y la ciudad desde diversas iniciativas internacionales cuyas experiencias revelan la importancia de reconocer las voces infantiles en las decisiones de la ciudad. Al final, el recuento de resultados sirve para contrastar la experiencia planificadora en el estado de México³, de la cual presentamos consideraciones categóricas para evidenciar las escasas posibilidades de integrar –por ahora– a niños y niñas en la toma de decisiones en la ciudad. En nuestra discusión de base teórica identificamos alternativas para la inclusión de niños y niñas junto con una amplia gama de actores. Desde la agenda internacional se perfilan alternativas para la participación que incluso llegan a ser derechos ciudadanos, mientras que desde la experiencia constatamos que se van consolidando diversas iniciativas donde las voces infantiles comienzan a ser escuchadas. Sin embargo, en nuestro contexto no encontramos evidencia de inclusión de la infancia ni de la población en general.

2. TEORÍA DE PLANIFICACIÓN: DISCURSO INCLUSIVO DESDE LA COMPLEJIDAD

La complejidad que caracteriza a los sistemas territoriales en la actualidad ha puesto en evidencia las debilidades de la PLU, tanto desde la perspectiva disciplinaria como desde el ámbito de la acción pública. La planificación tradicional ha sido superada destacando la ausencia de participación y consenso social en la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas alternativas, condición que nos conduce a explorar alternativas innovadoras de incidir sobre esta nueva realidad territorial.

Pensar en la complejidad desde la TPL ha tenido diversas manifestaciones y entre otras contribuciones de Roo, Hillier y Van Wezemael (2012), identifican las principales coyunturas del pensamiento planificador en asociación con las clases de sistemas. Además, destacan que la propia realidad ha puesto en evidencia las limitaciones de los sistemas Clase I y II (cerrados y semicerrados respectivamente⁴) y que la complejidad creciente, ha dado paso paulatinamente a los sistemas Clase III. Estos últimos surgen como sistemas abiertos en los cuales los actores interactúan libremente, en diferentes circunstancias, con objetivos diversos y desde los más variados contextos caracterizados por su complejidad. En efecto, la TPL se adapta a la idea de que la realidad puede controlarse aún en entornos complejos en base a sistemas Clase III, donde la racionalidad que soporta las iniciativas se le denomina comunicativa, rasgo emergente de la planificación que ha provocado gran interés desde comienzos del siglo XXI. Esta idea se funda en los postulados de Habermas, cuyos aportes se han trasladado al campo de la TPL por diversos autores. Sus componentes principales han sido propuestos por Healey (2002), cuyo trabajo sintetiza los aspectos de lo que ella denomina racionalidad comunicativa en planificación, en una suerte de sustitución de la racionalidad técnica del Modernismo⁵. En su análisis, Healey parte por considerar la planificación como un proceso interactivo e interpretativo orientado a la toma de decisiones y a la acción, y en esa medida, sostiene que –mediante la acción comunicativa– el proceso se enriquece a la vez que se alcanzan puntos de acuerdo común. En ese marco, la construcción de espacios para la participación –arenas– es el medio que favorece el encuentro, el acuerdo y el debate. Para lograrlo, la acción comunicativa parte por reconocer la preexistencia de una

³ Localizado en el centro del país, el estado de México es la entidad más poblada de México y junto con los estados de Jalisco, Nuevo León y Ciudad de México, es también uno de los más dinámicos en materia económica.

⁴ En ese orden, cada clase se asocia con la racionalidad técnica y el enfoque de sistemas.

⁵ No se trata de anular la racionalidad como principio de la planificación; Freestone (2000), sugiere relacionar este principio con situaciones reales y soluciones prácticas en las que, sin perder su carga racional y su carácter técnico-científico, asuma el conflicto, la inestabilidad, la tensión y la incertidumbre como condiciones propias de los sistemas en los que interviene la planificación.

multiplicidad de actores –niños y niñas– que interactúan con otros de manera diversa en coincidencia con intereses de la colectividad que representan. Y aunque cada grupo de interés tiene su manera de pensar, actuar y expresarse, el reconocimiento de ese tejido social complejo y diverso habrá de transformarse en un proceso de aprendizaje social y en un ejercicio donde los actores y sus autoridades participen activamente ofreciendo respuestas innovadoras, oportunas, realistas y sistemáticas en torno a un proyecto urbano común.

La ciudad se revela como un espacio diverso y multicultural y, en ese sentido, Sandercock (2003) propone una serie de principios asociados con la justicia social que atiendan a la creciente diversidad y a las políticas de diferencia basadas en un compromiso de inclusión y justicia social. Sin embargo y en particular, siguiendo los propósitos de este trabajo, destacamos aquí las contribuciones de Sandercock cuando señala la necesidad de enriquecer el discurso teórico desde el discurso de los actores de la ciudad –multiple histories– porque las diferencias como el género, la raza o la clase pueden enriquecer la teoría y contribuir al fortalecimiento de las políticas.

En su propuesta, Sandercock sostiene que el carácter totalizador y excluyente de la *historia oficial* de la PLU ha dejado de lado a múltiples actores, limitándose a aquellos relatos relacionados con la profesión, sus logros y sus profesionistas. Simultáneamente, hace un llamado a incorporar como parte de esta historia relatos que dan cuenta del esfuerzo y la práctica de lo que ella llama las *minorías invisibles*, refiriéndose al hecho de construir la historia desde una perspectiva incluyente. En este contexto surge nuestra inquietud en torno al papel de niños y niñas en la ciudad. La infancia es uno de esos colectivos débiles que la ciudad reclama, pese a que, como lo veremos enseguida, tiene el derecho de expresar su opinión libremente. La aportación de la infancia es ver lo que nosotros no vemos porque con su

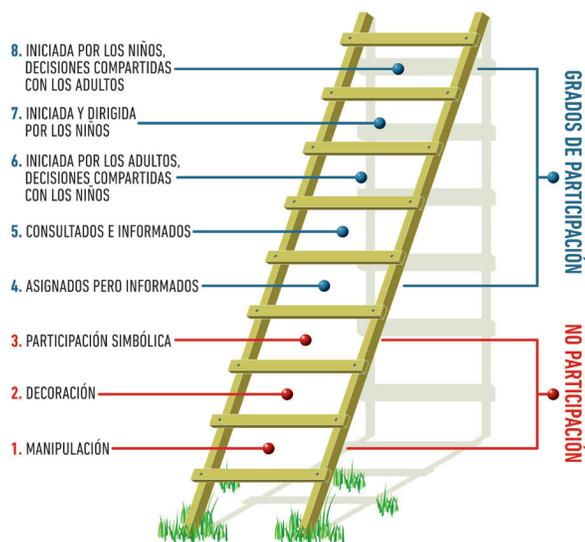


Figura 1. Escalera de participación infantil (fuente: Elaboración propia a partir de Hart, 1992).

espontaneidad y franqueza, cuestionan el pensamiento adulto ofreciendo alternativas creativas para la construcción colectiva de la ciudad (Novella 2013).

Creemos que la participación es un componente fundamental del discurso ciudadano de Arnstein es una referencia esencial que influyó sobre otros modelos, como la escalera de participación infantil propuesta por Hart (1992) (figura 1).

Utilizando la misma metáfora de Arnstein, esta propone nuevas categorías (peldaños) en función de la fuerza de opinión de niños y niñas en procesos participativos:

Vemos que cada peldaño representa niveles crecientes de participación clasificados en dos categorías que expresan el poder participativo. La primera representa la no participación con los tres primeros peldaños que se limitan a expresar la presencia de niños y niñas que desconocen motivos y son sujetos de algún tipo de manipulación por parte del adulto, aunque eventualmente podrían ser escuchados, pero sin incidencia efectiva. Por su parte, los cinco peldaños

de la segunda categoría expresan las formas en que aumenta progresivamente el nivel de participación, aunque siempre condicionados por la voluntad del adulto. Trilla y Novella (2001) desarrollan un modelo similar que expresa cuatro niveles crecientes de participación infantil y, según su experiencia, coincidimos con la idea de que se aprende a participar participando. Así, los planificadores adultos debemos facilitar los procesos y tomar en cuenta la opinión de niños y niñas, porque ellos tienen mucho que decir acerca de ese entorno que juntos compartimos y que cobra sentido en un proyecto urbano común (Novella 2008). Tal vez iremos peldaño tras peldaño en esta metáfora, pero las lecciones de la experiencia dan cuenta de las oportunidades que implica la participación infantil en los asuntos de la ciudad.

3. INFANCIA Y CIUDAD EN LA AGENDA INTERNACIONAL

La propuesta teórica que esbozamos cobra sentido en la línea de discusión abierta por el Programa Hábitat, a propósito de la Conferencia Hábitat III de 2016. Entre otras

resoluciones, dicha Conferencia advierte sobre la necesidad de reinventar la PLU ante el evidente fracaso de la así llamada Planificación Maestra y hace un llamado para transitar hacia sistemas de planificación renovados en respuesta a la complejidad de la ciudad contemporánea.

Desde Hábitat y las constataciones reformistas del Reporte Ciudades del Mundo 2016, tenemos evidencia de este esfuerzo constante de adecuación y reforma del estilo de PLU, y hemos identificado coincidencias entre sus planteamientos y las tendencias recientes del pensamiento planificador expuestas en la sección precedente. Nos referimos a la noción de *ciudad planeada* como forma de entender la carga racional del proyecto moderno en la PLU y en contraste, la *ciudad que planea* en la que se expresan las aspiraciones del nuevo modelo que está fundamentado en los principios de la racionalidad comunicativa. Se destaca el componente flexible y de participación que, en última instancia, legitima el proceso y la acción de planificar (ONU-Hábitat 2016).

En la Nueva Agenda Urbana, estos principios se expresan en la necesidad de una participación incluyente y, en particular, en el punto 26 se manifiesta el compromiso de fomentar un desarrollo urbano centrado en las personas, facilitando su participación. Por su parte, el punto 61 afirma que es fundamental velar porque los niños, niñas y jóvenes tengan más y mejores oportunidades para participar (UN-Habitat 2016).

Estas disposiciones tienen su antecedente en la Conferencia Hábitat II de 1996 -20 años atrás- cuando el trabajo desarrollado por UNICEF atrajo la atención sobre la importancia de los derechos de la infancia y el hábitat. En esa línea, se consiguió que el preámbulo de la Agenda Hábitat II hiciera explícito el interés de la infancia en la ciudad, en conformidad con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño relativo al fomento de la participación infantil y la satisfacción de sus necesidades en la ciudad⁶.

En efecto, cuando se trata de la infancia, desde 1989 la Convención reconoce en su

Artículo 12 que niños y niñas tienen derecho a expresarse libremente sobre los temas que los afectan y que sus opiniones deben ser tomadas con seriedad (UNICEF 2015). Por lo menos hace tres décadas que el trabajo de los adultos en UNICEF (imagen 1) se preocupa por promover iniciativas en favor de la aplicación de los Derechos del Niño. Desde entonces, el derecho a ser escuchado es un principio considerado en diversas agendas relacionadas con el desarrollo. La coyuntura de 1996 es particularmente determinante pues a partir de la participación de UNICEF comentada, en 1997 se publicó el Informe sobre los Derechos del Niño y el Hábitat. Las consideraciones centrales de dicho informe fueron la pauta para promover el Programa de Ciudades Amigas de la Infancia (CAI) (Malone, 2015). Una CAI está comprometida con los derechos de la infancia, además de ser una ciudad donde las necesidades, las prioridades y las voces de niños y niñas formen parte integral de las políticas públicas. Se trata de una iniciativa encaminada al cumplimiento de las resoluciones de la Conferencia Hábitat II. Sus actuaciones se han fortalecido y expandido cada vez más desde entonces, sobre todo en el contexto europeo (UNICEF 2004 y 2018).

Esta es la experiencia más representativa que, por diversas razones, no ha podido ser replicada en nuestro contexto, salvo casos aislados en América Central y América del Sur. Crear una CAI no es solo cuestión de obras y servicios tangibles, sino que se trata de políticas e instituciones que promueven la participación activa de la infancia como ciudadanos sujetos de derecho informados del proceso de hacer ciudad a través de mecanismos establecidos como los Consejos Infantiles (UNICEF 2004 y 2018). La participación significativa e inclusiva de niños y niñas es uno de los tres objetivos fundamentales de las CAI (imagen 2). Además, se trata de uno de los requisitos exigidos, junto con el diseño de estrategias y políticas de infancia plasmadas en un Plan



Imagen 1. Diálogos en equilibrio (fuente: UNICEF, 2015).

⁶ En la Conferencia se declaró que el bienestar de niños y niñas constituye el indicador principal de un hábitat saludable, una sociedad democrática y una gobernanza eficiente.



Imagen 2. Procesos participativos, resultados creativos (fuente: UNICEF, 2015).



Imagen 3. La ciudad ahora (fuente: Pixabay, 2020).

Local de Acción sustentado por un marco jurídico amigo de la infancia que exprese libertades y, sobre todo, derechos. El proceso de creación de una CAI es sinónimo de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño desde el nivel local y, a su vez, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente del número 11. Ello porque una CAI busca crear ciudades donde niños y niñas puedan acceder a servicios básicos y se sientan seguros para jugar, aprender y crecer (UNICEF 2018). Desde su creación, la iniciativa cuenta con experiencias significativas que revelan preocupación constante por el bienestar infantil, algunas de ellas relacionadas especialmente con la PLU. Entre las más recientes, en 2018 UNICEF publicó el informe *Shaping Urbanization for Children: A Handbook on Child-Responsive Urban Planning*, mientras que, en julio de 2020, la sede española publicó el Cuaderno para una PLU con enfoque de infancia, que recupera ideas, enfoques y medidas para rediseñar y planificar ciudades centradas en la infancia. A diferencia de cualquiera de las publicaciones disponibles, las propuestas del Cuaderno retoman las condicionantes del COVID-19 (imagen 3).

4. LA INFANCIA Y LA CIUDAD

Así como reconocemos estas iniciativas, las reflexiones teóricas desde lo urbano revelan con sentido crítico que la inclusión de la infancia en la ciudad continúa siendo un desafío, y que en los hechos no se le presta atención como una diferencia concreta. Según discusiones recientes de la TPL revisadas al comienzo o como lo comenta Holloway (1969), aunque la planificación influye directamente en la vida y el desarrollo de niños y niñas, sus voces no se escuchan en los espacios y condiciones impuestas por los adultos. Quienes planifican y toman decisiones no conocen las necesidades de niños y niñas, y en opinión de Tonucci (2009), la ciudad se ha olvidado de la infancia y ha elegido al ciudadano varón, adulto y trabajador como

parámetro. En ese sentido, agrega que niños y niñas necesitan a la ciudad y que la ciudad los necesita a ellos y ellas.

Esta ausencia de diálogo adulto-infancia se explica metafóricamente en el trabajo de Freeman (2006) *Colliding worlds*. Aunque niños y niñas son quienes pierden más a menudo, los conflictos pueden evitarse al entender las opiniones divergentes y reconocer las necesidades de todos los grupos de la sociedad, especialmente aquellas voces que exigen ser escuchadas: las de la infancia.

En realidad, la infancia ha estado ausente en la discusión en PLU. Así lo revelan por lo menos dos referencias destacadas. La primera de ellas es *Planning for the Phases of Life*, de Mumford (1949), que examina cómo la ciudad se ha olvidado de sus ciudadanos, en particular de niños y niñas, al reconocer que la planificación se ha concentrado en la vida de los adultos masculinos; del adulto trabajador, como lo corrobora Tonucci (2009) cinco décadas después. La segunda referencia, *The Death and Life of Great American Cities*, de Jacobs

(1961), desde su crítica a la planificación moderna advierte sobre las posibilidades limitadas de la población para participar en la construcción de la ciudad, observando que niños y niñas son actores ausentes, tanto de opinión como de uso y disfrute de la ciudad. Pese a que niños y niñas necesitan de espacios diversos donde jugar, aprender y desarrollarse, no solo nos referimos al espacio público o a la calle o la acera, sino también a aquellos elementos de la ciudad que prestan servicios y seguridad para la vida (Nordström 2010).

Pensar en la infancia ha motivado diversos trabajos para conocer su opinión acerca de la ciudad y el espacio donde vive y se desarrolla. Dos influyentes estudios así lo demuestran. El primero de ellos, *Growing up in Cities*, realizado a mediados de los años 70 por el reconocido urbanista Kevin Lynch (1977), enfoca su atención en cuatro ciudades de Argentina, Australia, México y Polonia. Su propósito es identificar, mediante dibujos, la forma en que niños y niñas perciben el espacio, además de aportar elementos para el diseño de

políticas públicas (imagen 4). En particular, y siguiendo la misma línea de lo destacado por Jacobs años antes, Lynch identifica la calle como una extensión importante del hogar, y como referente de múltiples actividades. Reconociendo el impacto de la urbanización en la vida de niños y niñas y siguiendo los mismos propósitos –identificar herramientas para involucrar activamente a la infancia en el proceso de toma de decisiones– se continuó con esta iniciativa 20 años después, hasta alcanzar 30 ciudades en 2005. La iniciativa promovida por UNESCO ha tenido resultados positivos desde la experiencia encabezada por Lynch en los años 70 y, en especial, destaca la publicación de un conjunto de herramientas, principios, métodos y estrategias para promover la participación de la infancia en la ciudad (Chawla, 2002).

El segundo trabajo, *La ciudad de los niños*, de Tonucci (1996), ha impulsado con éxito desde la pedagogía el programa del mismo nombre, y ha sido adoptado por diversas ciudades de todo el mundo. Su objetivo es escuchar a niños y niñas y llevar adelante iniciativas que transformen la ciudad (imagen 5). Tonucci propone retornar a una ciudad a escala humana a partir de las demandas de la infancia y para ello, plantea la participación directa de estos actores en los proyectos de ciudad mediante consejos infantiles. Estos espacios de encuentro, reúnen a niños y niñas para reflexionar, debatir y hacer propuestas sobre aquellos aspectos de la ciudad que consideran necesarios para satisfacer sus demandas e intereses. De acuerdo con Tonucci, Trilla y Novella (2011), se afirma que una ciudad mejor para niños y niñas probablemente también será mejor para el resto de sus habitantes.

Otras iniciativas han focalizado su atención en el diseño de espacios públicos mediante consejos infantiles, apoyando la idea de que el juego es fundamental para explorar la ciudad, precisamente en el espacio público que debería ser diseñado por niños y niñas de acuerdo con sus necesidades (Agud y Novella 2016). En particular, este tipo



Imagen 4. Formas de opinión infantil (fuente: Pixabay, 2020).



Imagen 5. El Futuro: Construcción colectiva (fuente: UNICEF, 2015).



Imagen 6. La calle, escenario de juego y participación (fuente: Pixabay, 2020).

de experiencias están orientadas a escala barrial y por lo general, se asocian con alguna iniciativa integral de regeneración urbana que extienden los beneficios a los habitantes más pequeños (CEDEUS 2019).

5. PARTICIPACIÓN INFANTIL: PERSPECTIVAS EN ESCENARIOS ADVERSOS

A partir del manejo teórico alcanzado y la evidencia disponible sobre la experiencia

planificadora en México y en el estado de México⁷, podemos asumir la ausencia de voces infantiles en la discusión en PLU, pero sobre todo, en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas y planes de desarrollo urbano. Estos últimos están notoriamente influidos por la visión del adulto y para el adulto, en respuesta a coyunturas e intereses políticos, mas no de la colectividad. En ese universo de actores, es posible afirmar que las voces infantiles han estado condicionadas históricamente por un modelo de PLU que ha demostrado su obsolescencia.

Repensar las ciudades desde la infancia supone, entonces, cuestionar la forma en que hemos conducido el desarrollo urbano y, al mismo tiempo, es una postura que revela una serie de inconsistencias teóricas y metodológicas del modelo de PLU, sin que se identifiquen esfuerzos de reforma y actualización. Mirar la ciudad con ojos de niño o niña nos llevaría entonces a plantear escenarios urbanos alternativos y a formular políticas y acciones alternas que, siguiendo las experiencias revisadas, estarían dirigidas especialmente hacia el espacio público, la movilidad, el medio ambiente y la convivencia social (imagen 6). Hemos visto que las voces infantiles pueden ser escuchadas de diferentes maneras y nos gustaría compartir avances empíricos relacionados con la acción pública en el desarrollo urbano del estado de México, mostrando las primeras evidencias de participación infantil.

Las primeras evidencias de nuestra investigación son contundentes y demuestran la ausencia de elementos que den cuenta de la participación infantil en los procesos de elaboración de planes de desarrollo urbano. Ello a pesar de que la participación en planificación está regulada en diferentes ordenamientos, entre ellos la Ley de Planeación, si bien dicha Ley no es enfática en considerar la participación infantil como ya se está concretando en otras realidades.

⁷ Recordemos que es la entidad más poblada de México, con más de 17 millones de habitantes y una de las más dinámicas en materia económica.

Hemos documentado dos experiencias reveladoras:

En primer lugar, la Modificación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca –núcleo de la 5ª zona metropolitana de México– consistió únicamente en dos audiencias públicas a finales de 2018, realizadas en recintos de acceso controlado y movilidad poco favorable. Según nuestras observaciones y registros, esta experiencia es paradójica porque se trató de ejercicios participativos que, en principio, condicionan de manera importante la participación del adulto. En ese contexto, ¿qué posibilidades tienen los niños?

En segundo lugar, ello ocurre a finales de 2019 y es determinante por tratarse de la Modificación del Plan de Desarrollo

Urbano del estado de México. Nadie tuvo posibilidades reales de participar porque, a pesar del alcance normativo y la complejidad de este instrumento, solo se convocaron cuatro audiencias públicas en el lapso de un mes. Adicionalmente, la ubicación geográfica de las sedes dejó sin opción de participar a buena parte de la población y del territorio estatal. Solo con un dato podemos dimensionar nuestras posibilidades participativas: cada audiencia tuvo una duración no mayor a dos horas y solo se le dio la palabra a cinco personas por cada una. En ese contexto ¿qué posibilidades tienen los niños? Por ahora, la participación infantil en nuestro contexto está condicionada por escenarios

adversos, hasta por la propia normatividad. Sin embargo, las experiencias analizadas nos muestran una ruta diferente para que la participación infantil contribuya al diseño de políticas alternativas. De las lecciones aprendidas, creemos que el trabajo a escala barrial (de abajo hacia arriba) –acompañado de metodologías participativas novedosas dirigidas a la infancia– parece ser una buena alternativa. Sin embargo y en definitiva, esta escala de intervención debe respaldarse con el Consejo de los Niños como órgano de participación social y medio para la formación de la ciudadanía (Trilla y Novella 2011 y Agud y Novella 2016). ▲▲▲

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agud, I. Novella, A. 2016. "Los consejos infantiles y el diseño de espacios públicos. Una propuesta metodológica". *Bordón, Revista de Pedagogía* 68-1: 83-98
- Chawla, L. 2002. *Growing Up in an Urbanising World*. UK: Earthscan
- CEDEUS, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable. 2018. *Diseño participativo de Espacios públicos con Perspectiva de infancia*. Chile: CEDEUS.
- De Roo, G. Hillier, J. y Van Wezemael, J. 2012. "Complexity and Spatial Planning. Introducing Systems, Assemblages and Simulations". En De Roo, G. Hillier, J. y Van Wezemael, J. (Eds.) *Complexity and Planning. Systems, Assemblages and Simulations*. England: Ashgate, 1-37.
- Freeman, C. 2006. "Colliding worlds. Planning with children and young people for better cities". En: Gleeson, B. y Sipe, N. (Eds.). *Creating child friendly cities: reinstating kids in the city*. London-NY: Routledge, 69-86.
- Freestone, R. 2000. "Learning from Planning's Histories". En Freestone, R. (Ed.) *Urban Planning in a Changing World*. UK: E & FN Spon, 1-19.
- Hart, R. 1992. *Children's participation. From tokenism to citizenship*. Innocenti Essay Series. Italia: UNICEF
- Healey, P. 2002. "Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory". En: Campbell S. y Feinstein, S. (Eds.) *Planning Theory*. UK: Blackwell, 234-259.
- Holloway, G. 1969. *Concepción del espacio en el niño según Piaget*. Argentina: Paidós.
- Jacobs, J. 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. NY: Vintage Books.
- Lynch, K. 1977. *Growing up in Cities*. Paris: The MIT Press & UNESCO.
- Malone, K. 2015. "Children's Rights and the Crisis of Rapid Urbanisation. Exploring the United Nations Post 2015 Sustainable Development Agenda and the Potential Role for Unicef's Child Friendly Cities Initiative". *International journal of children's rights*. 23 (2015): 405-424.
- Mumford, L. 1949. "Planning for the Phases of Life". *The Town Planning Review*, Vol. 20, No. 1: 5-16.
- Nordström, M. 2010. "Children's Views on Child-friendly Environments in Different Geographical, Cultural and Social Neighborhoods". *Urban Studies*, 47 (3): 514-528.
- Novella, A. 2008. "Formas de participación infantil: la concreción de un derecho". *Educación Social*, No. 38: 77-93.
- Novella, A. 2013. "La participación de los niños y niñas, cuestión de avances profundos". *Rayuela*, No. 7: 96-104.
- ONU-Hábitat, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 2016. *Urbanización y Desarrollo: Futuros emergentes. Reporte Ciudades del Mundo 2016*. Nairobi, Kenia: ONU-Hábitat.
- Sandercock, L. 2003. *Cosmopolis II. Migrant Cities in the 21st century*. London-New York: Continuum.
- Tonucci, F. 1996. *La Ciudad de los niños; un nuevo modo de pensar la ciudad*. Argentina: Losada.
- Tonucci, F. 2009. "Ciudades a escala humana: la ciudad de los niños". *Revista de Educación*, Número Extraordinario: 147-168.
- Trilla, J. y Novella, A. 2001. "Educación y participación social de la infancia". *Revista Iberoamericana*. No. 26: 137-164.
- Trilla, J. y Novella, A. 2011. "Participación, democracia y formación para la ciudadanía. Los consejos de infancia". *Revista de Educación*, 356: 23-43
- UN-Habitat, United Nations Human Settlements Program. 2016. *Habitat III. New Urban Agenda*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2004. *Building child friendly cities. A Framework for Action*. Italia: UNICEF.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2012. *Estado Mundial de la Infancia 2012*. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2015. *Convención sobre los derechos del niño*. España: UNICEF.
- UNICEF, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2018. *Child Friendly Cities and Communities Handbook*. New York, USA: UNICEF.