

Metodología de seguimiento de derechos de la niñez

Niñez Constituye

Contexto

El 18 de Octubre del 2019 estalló un fenómeno social en las calles de distintos lugares de Chile. Distintas movilizaciones, corta calles, marchas, barricadas que manifiestan un descontento social generalizado frente a los pilares fundamentales de la sociedad chilena: educación, salud, sistema político, pensiones, niñez, constitución y un largo etcétera. La demanda por una nueva constitución fue una de las consignas que adquirió mayor fuerza al ser entendida como el engranaje o el sustento de las ideas que daban como resultado el modelo chileno producido por la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet.

Un mes después del inicio del estallido social, en el congreso nacional se realizó un consenso político formal llamado “Acuerdo por la paz”, el cual representó el compromiso parlamentario de establecer un mecanismo para reformar la constitución de 1980. Con la llegada de la crisis sanitaria mundial COVID-19 los procesos se atrasaron de las primeras fechas establecidas, sin embargo, el 15 y 16 de mayo del 2021, se eligió a los 155 constituyentes que estarán encargados de elaborar la nueva constitución, cuyo trabajo comienza a sesionar durante el mes de Julio 2021.

Por otro lado, hace más de 30 años, Chile ratificó la Convención de Derechos del Niño (CDN en adelante). El artículo 4 de la CDN señala que “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención(...)”. La CDN fue un compromiso internacional suscrito en materia de infancia que se encuentra al debe desde el año 1990, ya que en la constitución actual no considera a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho. Por ello, es relevante entender el impacto de reconocerlos(as) constitucionalmente como sujetos de derecho, siendo el proceso constituyente una oportunidad para establecer los cimientos que permitan su participación activa en la toma de decisiones que les afectan y superando la visión que entiende a la infancia y adolescencia sólo como objetos de protección sin participación efectiva. La visión adultocentrista no permite comprender la importancia de la visión de niñas, niños y adolescentes, no solo como un ejercicio de sus derechos, sino que también como una necesidad del mundo adulto de contar con éstas de manera activa en las decisiones que conciernen a todas y todos los habitantes del país. En palabras de José Andrés Murillo (2021):

“Los vemos como portadores de una visión nueva, revolucionaria en el sentido más auténtico de la palabra: una energía que llama a volver a la esencia de la vida en común, del mundo compartido y la naturaleza hoy en peligro. A esto es lo que he llamado una política de la ternura, y no es porque los niños sean tiernos y hay que

cuidarlos, sino porque los adultos andamos perdidos hasta que nos dejamos interpelar por la infancia y volvemos a cobrar conciencia ética.” (p.2)¹

Por esto, el proceso constituyente abre un espacio para repensar el rol de la infancia y adolescencia en el país. Chile y Uruguay son los únicos países de Sudamérica que no mencionan a niños, niñas y adolescentes en sus constituciones y, por tanto, es fundamental la existencia de un seguimiento y monitoreo del avance de la redacción de la nueva Constitución respecto a la niñez y adolescencia. Por esto, el Observatorio para la Confianza en conjunto con el Compromiso con la Niñez han formado “Niñez Constituye” como una herramienta que permitirá mostrar de manera abierta los avances, diálogos, hitos y antecedentes importantes respecto a niñez y adolescencia de quienes estarán encargados de redactar la nueva carta fundamental a fin de facilitar el acceso a información y la incidencia de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

Metodología

Construcción de recomendaciones

Con el fin de determinar el contenido ideal de la Nueva Constitución y qué aspectos se seguirán en la discusión de la Nueva Constitución, se realizaron dos instrumentos enfocados a expertos: una mesa de expertos y una consulta a la sociedad civil y personas naturales, ambas relacionadas con niñez y adolescencia. Así, se realiza seguimiento a las recomendaciones construidas colectivamente en ambas instancias, donde se establecieron dos ejes:

1. Principios, derechos y garantías de Niños, Niñas y Adolescentes
2. Órganos institucionales del Estado y participación de Niños, Niñas y Adolescentes

Cada uno de los ejes se divide en una cantidad relativa de temas (detallados en la tabla N°1) y en base a ellas, se definirá el contenido ideal de la Nueva Constitución, teniendo como insumos las visiones de expertos en la materia y una consulta autoaplicada que guiará la relevancia de los temas contenidos en los tres ejes anteriormente mencionados. Así, cada tema cuenta con recomendaciones específicas que se sistematizaron a partir de la mesa de expertos y la consulta, y estas recomendaciones serán sometidas a vigilancia en la discusión de la Convención Constitucional a lo largo de todo el proceso. Estos insumos también determinarán criterios de calidad sobre cómo deben abordarse aquellos temas en la nueva constitución. El cumplimiento o cercanía a los criterios de calidad reflejan la forma ideal en que cada tema se está tratando en la convención.

Tabla 1: Ejes y temas delimitados

Eje	Temas
Principios, derechos y garantías de Niños,	Reconocimiento constitucional de Niños, Niñas y Adolescentes

¹ Revista Por Un Mundo Sin Abuso (PUMSA). Septiembre 2021. Extraída de <https://www.paralaconfianza.org/wp-content/uploads/2021/09/PUMSA-SEP-2.pdf>

Niñas y Adolescentes	Rol del Estado, la familia y la sociedad respecto a niñez
	Principios de actuación del Estado con Niños, Niñas y Adolescentes
	Garantías de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y mecanismos de priorización
	Institucionalidad de Niños, Niñas y Adolescentes y sus sistemas
	Derecho de sufragio de Niños, Niñas y Adolescentes
	Derecho a un ambiente familiar
	Erradicación violencia hacia Niños, Niñas y Adolescentes
Órganos institucionales del Estado y participación de Niños, Niñas y Adolescentes	Poderes del Estado y Municipalidades con enfoque de derecho y participación de Niños, Niñas y Adolescentes

Fuente: elaboración propia

El acceso a la información se encuentra actualmente sujeto a los mecanismos de transparencia de la Convención Constitucional. En otro caso, se recurrirá a otros medios de verificación no oficiales. El seguimiento se estará actualizando mensualmente de acuerdo a los avances que hayan en los distintos temas.

Procedimiento de consulta

Con el fin de determinar la relevancia de los ejes y temas anteriormente mencionados, se realizó un proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil y a expertos/as en infancia y juventud para definir la importancia de cada tema y recomendaciones que se deben considerar al momento de evaluar la propuesta de la nueva Constitución.

Para ello, se generó un formulario dividido por cada eje y tema. Cada tema tiene dos secciones dentro del formulario. En una primera sección se realiza una pregunta guía para definir las recomendaciones con las cuales se evaluarán los artículos en discusión dentro de la Convención Constitucional. En la segunda sección, se solicita que el representante de la organización o el experto/a consultado pondere una serie de recomendaciones que se sistematizaron a partir de la mesa de expertos previamente realizada. La ponderación consiste en una Escala de Likert que va desde el 1 (poco importante) hasta el 5 (muy importante) en la cual no se puede repetir el mismo puntaje para las recomendaciones de un mismo tema, por lo que el representante o experto consultado/a deberá priorizar según su criterio. A partir de esta ponderación, se calculará el promedio de cada recomendación para categorizar las recomendaciones en tres tipos: recomendación muy importante (promedio de 4.0 a 5.0), recomendación medianamente importante (3.0 a 3.9) y recomendación poco importante (promedio menor a 2.9).

Modelo de seguimiento

La metodología de seguimiento es una metodología basada en la metodología utilizada en Vigilantes por la Infancia². Los artículos que se monitorearán son todos aquellos sobre infancia y adolescencia que representan los ejes y temas anteriormente mencionados, y que haya pasado la etapa de la votación particular en la comisión temática. En caso de que la votación del artículo se separe en incisos, el monitoreo se enfocará tanto en el artículo como en los incisos. La convención será monitoreada en base a **tres aspectos** y estarán sujetas a los mecanismos de transparencia y acceso oportuno a las discusiones de la Convención Constitucional:

1. **Avance:** se realizará seguimiento en base a la etapa de trámite en el que se encuentren los distintos artículos de las iniciativas, este puede contemplar si se pasará a la fase de discusión en el pleno, comisiones, pendiente de votación, entre otras. La construcción de las fases se realizó a partir del Reglamento de la Convención Constitucional, la cual se detalla en la tabla N°2.

Tabla 2: Indicador y porcentajes del avance de las normas constitucionales

Fase	Trámite	Porcentaje de Avance
Fase 1	Sin iniciativa. Iniciativa inadmisibile, artículo retirado o rechazado en comisión o Pleno.	0%
Fase 2	Presentación de iniciativa constituyente (iniciativa convencional constituyente o iniciativa popular constituyente).	15%
Fase 3	Votación general de la iniciativa/artículo en comisión temática.	30%
Fase 4	Presentación de indicaciones y votación en particular del artículo.	45%
Fase 4.5 (opcional) ³	Rechazo y/o devolución del artículo, inciso o informe del Pleno a la comisión.	60%
Fase 5	Votación general del informe en el Pleno.	75%
Fase 6	Votación en particular del artículo o inciso en el Pleno.	90%
Fase 7	Norma constitucional en la propuesta de nueva Constitución.	100%

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento de la Convención Constitucional

2. **Ponderación:** la ponderación de las recomendaciones tiene el objetivo de establecer cuáles iniciativas son más relevantes y urgentes en la discusiones dentro de la Convención Constitucional. Para ello, dentro de la consulta autoaplicada dirigida a la sociedad civil se encuentra un apartado en que se debe priorizar una serie de posibles iniciativas y que permitirá determinar las recomendaciones que son muy importantes, medianamente importantes y poco importantes. Para las

² <https://vigilantesporlainfancia.cl/>

³ Esta fase es opcional, ya que la devolución de los artículos del pleno a la comisión temática es solo para los artículos que son rechazados por un $\frac{2}{3}$ y aprobados por mayoría simple.

ponderaciones también se contó con el criterio de Anuar Quesille, abogado responsable de la Iniciativa Popular de Norma del Compromiso con la Niñez⁴. La ponderación que obtenga cada recomendación afectará el peso de la nota asociada a la recomendación. La ponderación de las recomendaciones, con sus respectivos temas y ejes están en la tabla N°3.

Tabla 3: ponderación de las recomendaciones

Eje	Temas	Recomendaciones para cada tema	Importancia de la recomendación
Principios, derechos y garantías de Niños, Niñas y Adolescentes	Reconocimiento constitucional de Niños, Niñas y Adolescentes	Niños, Niñas y Adolescentes son reconocidos como titulares de derecho.	Recomendación muy importante
		Se incorpora expresamente los principios de la convención como parte de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (no discriminación; la adhesión al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el derecho a la participación)	Recomendación medianamente importante
	Rol del Estado, familia y sociedad respecto a la niñez	El Estado debe ser el garante de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Recomendación muy importante
		La familia debe ser garante de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Recomendación medianamente importante
		La sociedad civil debe ser garante de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Recomendación medianamente importante
	Principios de actuación del Estado con Niños, Niñas y Adolescentes	El interés superior del niño/a debe ser una consideración primordial en las decisiones y políticas públicas que implemente el Estado.	Recomendación muy importante
		Se debe generar mecanismos para que Niños, Niñas y Adolescentes ejercen sus derechos y gocen sus derechos conforme a la evolución de sus facultades y madurez (autonomía progresiva)	Recomendación muy importante
	Garantías de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y mecanismos de	El sistema de garantías de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes debe ser reconocido a nivel constitucional y profundizarse mediante una ley.	Recomendación muy importante

⁴ https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=11402

	priorización	Consagración o establecimiento de garantías reforzada respecto de Niños, Niñas y Adolescentes en situación de exclusión histórica.	Recomendación muy importante
		Deben priorizarse los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes por sobre los de las personas adultas.	Recomendación poco importante
	Institucionalidad de Niños, Niñas y Adolescentes y sus sistemas	La institucionalidad para la vigilancia de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes debe ser un ente autónomo y descentralizado	Recomendación muy importante
		La defensoría de la niñez debe tener rango constitucional.	Recomendación medianamente importante
	Derecho de sufragio de Niños, Niñas y Adolescentes	Derecho a sufragio desde los 16 años	Recomendación medianamente importante
	Derecho a un ambiente familiar	Las familias tienen un rol de orientación en el ejercicio de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Recomendación muy importante
		El Estado debe velar por el fortalecimiento de las familias	Recomendación muy importante
		El Estado debe garantizar instituciones de protección especializadas idóneas cuando Niños, Niñas y Adolescentes sean separados de sus familias	Recomendación muy importante
	Erradicación violencia hacia niños, niñas y adolescentes	Niños, Niñas y Adolescentes tienen derecho a ser protegidos contra toda forma de violencia	Recomendación muy importante
		La erradicación de la violencia debe ser un asunto de interés nacional	Recomendación muy importante
El Estado tiene el deber de diseñar estrategias para abordar situaciones de violencia		Recomendación muy importante	
Órganos institucionales del Estado y participación de Niños, Niñas y Adolescentes	Poderes del Estado y Municipalidades con enfoque de derecho y participación de Niños, Niñas y Adolescentes	La participación de Niños, Niñas y Adolescentes debe apuntar a asuntos públicos y/o privados que les concierne.	Recomendación medianamente importante
		Se debe regular, reconocer y garantizar el derecho de asociación de Niñas, Niños y Adolescentes autónomas.	Recomendación poco importante

		El derecho a la participación de Niños, Niñas y Adolescentes debe ser vinculante/efectiva	Recomendación muy importante
		Deben existir mecanismos institucionales en todos los espacios territoriales, ya sean privados o públicos.	Recomendación medianamente importante

Fuente: Elaboración propia a partir de consulta autoaplicada a la sociedad.

3. **Calidad:** en lo relativo a la calidad de las recomendaciones, se evaluarán por separado los distintos artículos de las iniciativas que se estén monitoreando. Para ello, se considerará la información sistematizada de las mesas de expertos, la consulta a organizaciones y expertos en infancia y adolescencia y, en una última instancia, la base de los derechos de la niñez. Los artículos, en un primer momento, serán categorizados según los ejes a los cuales hacen alusión, y luego se evaluarán a partir de los criterios de la tabla N°4.

Tabla 4: Criterios de evaluación de contenidos

Nivel de contenidos	Nota	Evaluación
Marginal	1	Los elementos del artículo no cumplen con ninguna de las recomendaciones o el artículo/inciso fue rechazado y descartado del debate.
Bajo	3	Los elementos del artículo cumplen con solo una recomendación poco importante.
Alto	5	Los elementos del artículo cumplen con una recomendación medianamente importante o más de una recomendación poco importante.
Total	7	Los elementos del artículo cumplen con una recomendación muy importante o más de una recomendación medianamente importante.

Fuente: basado en metodología de Vigilantes