

# ¿QUÉ DICE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EL ACUERDO NACIONAL POR LA INFANCIA?

Opinión del panel de expertas/os sobre el proyecto de Ley de Garantías de Derechos de la Niñez

Ideas de la sociedad civil para proyecto de Ley de Garantías, reinserción educativa, adopción y niños/as en situación calle

Equipo de redacción  
Equipo Vigilantes por la Infancia

Edición Nicole del Río

Diseño gráfico y diagramación  
Cristhian Sotomayor <https://casg19.wixsite.com/misitio/portafolio>

Fotografías Propiedad de Vigilantes por la Infancia

Cítese como: **Vigilantes por la Infancia (2019). Avances del Acuerdo Nacional por la Infancia: Primer Informe Semestral. Santiago, Chile.**

Mayo 2019 D.R. © 2019, por Vigilantes por la Infancia  
Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.



del Acuerdo Nacional  
por la Infancia

## Introducción

*En el mes de Mayo del 2017, el Gobierno de Sebastián Piñera, hicieron el lanzamiento del Acuerdo Nacional por la Infancia. Este acuerdo reunió a actores de diversos sectores de la sociedad (político, academia y sociedad civil) que en conjunto determinaron cuáles son las prioridades para la infancia en Chile que requieren, ya sea mejoras o cambios más estructurales.*

*El resultado de lo anterior, fue un Acuerdo con 94 medidas que se dividen en tres grandes ámbitos: protección universal, protección a la niñez en riesgo y protección a la niñez vulnerada.*

*Sin duda que el cumplimiento de estas 94 medidas no sólo corresponde al gobierno, sino también a otros actores, ya sea colaborando en su diseño e implementación como también haciendo vigilancia de su cumplimiento.*

*En virtud de aquello el 26 de noviembre del 2018, Ciudadanía Inteligente, la Comunidad de Organizaciones Solidarias y Fundación para la Confianza, con colaboración de Fundación Colunga, crearon "Vigilantes por la Infancia", herramienta ciudadana que permitirá el control social de las 94 medidas de este acuerdo, tanto en su cumplimiento como en la calidad de éstas.*

*Este control social se enmarca en la convicción de que un rol importante de la sociedad civil organizada es ser vigilante del cumplimiento y desarrollo de políticas públicas que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, es ampliar la concepción de las organizaciones de la sociedad civil en creer que su único rol es ser ejecutor dentro de las políticas públicas. Hoy, al asumir un enfoque de derechos en el ciclo de la política pública implica una participación activa de la sociedad civil desde su diseño al seguimiento de sus resultados.*



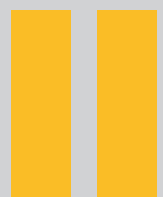




**vigilantes**

del Acuerdo Nacional  
por la Infancia

# Metodología





La metodología de seguimiento del Acuerdo Nacional de Infancia contempla el monitoreo del total de las 94 medidas comprometidas. Las medidas comprometidas pueden ser de carácter legislativo o administrativo dependiendo de si requieren de la aprobación o no de un proyecto de ley por parte del Congreso para ser cumplidas. Las medidas administrativas pueden ser cumplidas mediante actos que son ejecutados por el Gobierno y sus ministerios.

Las medidas serán monitoreadas en base a tres aspectos:

- **Porcentaje de Cumplimiento:** se asigna a cada medida un porcentaje de avance en virtud de la etapa en que se encuentran dentro de los procedimientos legislativos o administrativo que requieren superar para transformarse en decisiones formales, es decir, para convertirse en ley o en el acto administrativo que corresponda. El estado de avance se comprueba a través de medios de verificación acordes a la naturaleza de cada medida disponibles en fuentes oficiales del Gobierno o Congreso.
- **Nota de Calidad:** se evaluará la aptitud de los actos efectivos de implementación de las medidas del Acuerdo Nacional para satisfacer los objetivos originalmente expuesto en el documento. Los criterios de calidad de cada medida fueron definidos en un proceso de consulta con más de 60 expertos y organizaciones especialistas en las distintas áreas del Acuerdo.
- **Ponderación Total:** el peso relativo de cada medida en el porcentaje y nota total de la medición, dependen de la ponderación asignada a cada una en razón de su urgencia e importancia. Esta ponderación se definió en un proceso de consulta con más de 60 expertos y organizaciones especialistas en las distintas áreas del Acuerdo.







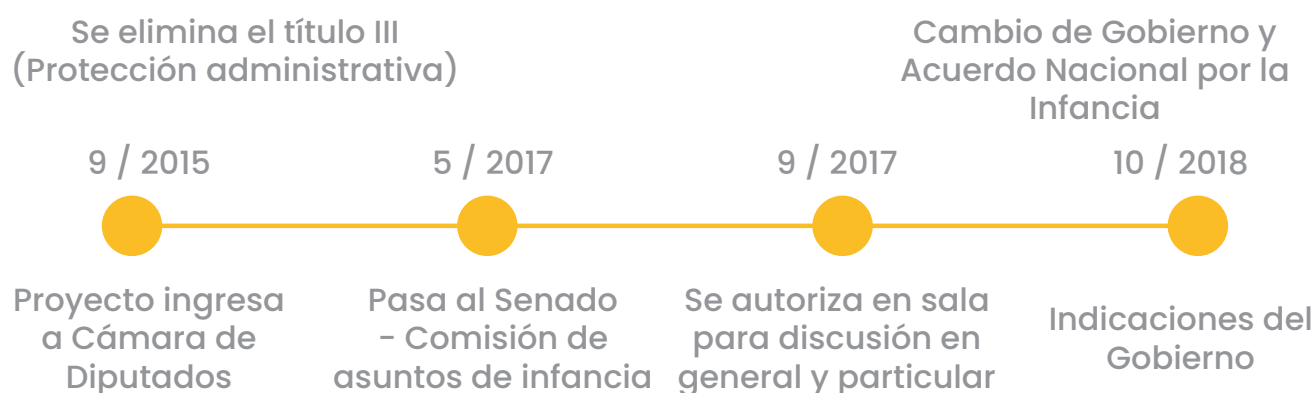
**vigilantes**

del Acuerdo Nacional  
por la Infancia

**Un tema clave:  
la Ley de Garantías de  
Derechos de la Niñez**



En septiembre de 2015, el gobierno de Michelle Bachelet envió al Poder Legislativo el proyecto de ley que crea el "Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez" (Boletín 10315-18). Este proyecto está hoy en segundo trámite constitucional en la Comisión de Asuntos de Infancia del Senado de Chile, en donde el gobierno de Sebastián Piñera envió en octubre de 2019 indicaciones al proyecto.



El Acuerdo Nacional por la Infancia contiene siete medidas en las cuales el avance del proyecto de ley que crea el sistema de garantías de derechos de la niñez, es clave. Estas medidas van desde un marco general sobre las características que debería tener este proyecto de ley, hasta la instauración de las oficinas locales de niñez y sus funciones esperadas.

Al estar el proyecto en segundo trámite constitucional, estas medidas se encuentran en un 66% de avance de cumplimiento. Por su parte, al analizar la calidad de las iniciativas del gobierno en relación a estas medidas en torno a los criterios de calidad definidos por diversos expertos/as en el proceso de instalación de Vigilantes por la Infancia, se logra una nota promedio de 2.4.

**Promedio de avance medidas**

**Promedio de notas**

**66%**

**2.4**

En razón de la relevancia que tiene el proyecto en el Acuerdo Nacional por la Infancia, el 21 de marzo de 2019 se reunieron Jorge Martínez, Secretario del Bloque por la Infancia, María Luisa Montenegro, abogada de la Defensoría de la Niñez y Fabiola Lathrop, Académica de la Universidad de Chile. Juntos analizaron el texto actual del proyecto de ley, generando una provechosa discusión y conversación en torno a los puntos de éste.

## El análisis del panel de expertos

### ***Sobre los principios del proyecto de ley en la actualidad***

La discusión de los expertos/as concuerda en la importancia que tiene este proyecto de ley dentro de las reformas a los sistemas y políticas hacia la infancia. Esto en el sentido, de que esta ley debiera definir los marcos institucionales y conceptuales generales a todo el sistema, y por ende a los diversos proyectos de ley en tramitación e instituciones ya existentes.

*“Y en cuanto, principalmente, a las garantías fundamentales, este proyecto es el paraguas de todas las demás leyes que van haber. O sea si las otras leyes no tienen o les falta algún tema x todo lo va a resolver finalmente esta ley, que es la ley paraguas para todas las demás, y así ha sido definido en el mensaje. Me parece grave que no haya garantías de derechos”*

En este marco, un consenso general del análisis es que la modificación que realizan las indicaciones de conceptos de tales como garantizar o, efectividad hacia conceptos más flexibles como promover significan un retroceso importante, debido a la importancia que tiene la necesidad de generar mecanismos claros en la labor del Estado en cumplir, proteger y respetar los derechos de la infancia.

*“Tú no puedes hacer garantizar los derechos sin hacerlos valer de verdad, sino es una declaración de principios”*

*“El propio acuerdo dice, por ejemplo, que la ley de garantías se constituirá como una ley de bases generales que propendan al reconocimiento de la promoción, la protección del ejercicio, no habla nunca de efectividad”*

El proyecto no logra establecer claramente un “sistema” con mecanismos claros de rendición y garantías de derechos.

*“Me parece preocupante que se eliminen las voces, garantía, efectividad, garantiza. Es claro el artículo 12 que se elimina que se refería a la efectividad de los derechos. En esa misma línea el proyecto evita hablar de sistema, esa idea como más holística desaparece en las indicaciones”*

En esta misma línea se critica que el proyecto establezca el criterio presupuestario de “hasta los máximos recursos disponibles”.

*“El que subsista esto de hasta el máximo de los recursos disponibles. Que siga estando ahí no es bueno (...) Es malo que vuelva que lo reponga el Ejecutivo, podría ser tolerable por los DESC, pero creo que es grave, hay que hacer una lectura sobretodo política”*

En línea con lo anterior, se expone que no se ha logrado dar a entender de la importancia de establecer este proyecto como una política de Estado que involucraría años de implementación. Existiría una cierta resistencia basada en el desconocimiento real sobre lo que significa una garantía en el enfoque de derechos humanos, lo que no solamente se restringe a servicios sociales, sino a diversos mecanismos administrativos y judiciales diversos a diferente nivel.

*“empezaron a entender esto como ges, y empezaron a asustarse, y no era eso, estamos hablando de distintos de garantías, no solo eso”*

## **Sobre el contenido del catálogo de derechos**

Otro tema tocado en la discusión, es que las indicaciones modificaron algunos contenidos del catálogo de derechos. Según los expertos, la discusión del proyecto había logrado avanzar hacia cierto consenso en su texto. Sin embargo, las indicaciones agregan modificaciones, las que incluso podrían dejar algunos derechos por debajo del estándar de la Convención.

*“Algunos artículos quedaron igual a la Convención, y otros incluso quedaron con un estándar aún más bajo que la Convención. Esto no es permisible. El próximo año se cumplen 30 años de la Convención y estamos todavía con normas más bajas y ésta es un límite mínimo.*

En este ámbito, se mencionan por ejemplo las modificaciones a contenidos sobre derecho a la identidad, vida privada y participación. Específicamente, en el derecho a la identidad, se critica su restricción a solo temas de identificación, eliminando el derecho a la identidad de género, lo que es contradictorio a la nueva ley.

*“A mi juicio, hay un retroceso en el catálogo de derechos. Hay varios q pierden contenido Me parece grave del derecho a la identidad, y lo vincula más directamente a identificación y deja afuera identidad de género (...) También advierto un debilitamiento del contenido, en artículos que se refieren a la vida privada y los que se refieren a la libertad de expresión y participación”*

También se enfatiza en los posibles enfoques de las modificaciones desde el punto de vista ideológico, que restringen la tarea del Estado colocando como énfasis el rol fundamental de la familia.

*“El proyecto elimina algunas expresiones como responsabilidad de los padres y la reemplaza por el derecho de deber preferente, hay una significación detrás de esto”*

*“Y el Estado debe generar las condiciones, por que el rol fundamental es de la familia”*

## **Sobre la protección administrativa**

Otro de los tópicos conversados son los contenidos sobre protección administrativa, siendo la opinión de los expertos crítica con lo propuesto en las nuevas indicaciones. Principalmente se recalca en la inexistencia de facultades administrativas para la adopción de medidas o acciones de protección.

*“Se evita hablar de sistema de protección administrativa, se abandona idea de la inexcusabilidad de los órganos de estado que había sido también una conquista durante la discusión. En las indicaciones la protección, tanto administrativa como judicial no va asociada al uso de acciones y medios de impugnación Eso está ausente totalmente”*

Esto estaría en contra de la idea de desjudicializar el funcionamiento de las causas de protección. Aún cuando se conoce que se está avanzando en una reforma a la Ley de Tribunales de Familia, no existe mención alguna sobre los roles que tendría cada sector (administrativo - judicial) en la propuesta sobre protección integral de derechos.

*“La ley no se pronuncia, lo único nuevo es fortalecer hasta cierto punto a través de las oficinas, pero todo el correlato que esto tiene en términos judiciales no hay nada, esto va contrario a la idea de desjudicializar”.*

En este mismo marco se analizó la implementación de las Oficinas Locales de Niñez, propuestas en el Acuerdo Nacional por la Infancia. Al respecto, se critica la ambigüedad en la responsabilidad de desplegar esta institucionalidad, ya que el proyecto establece que el Ministerio de Desarrollo Social podría, y no debería, establecerlas. Asimismo, se establece una contradicción en los roles entre el Ministerio y las Municipalidades, en cuanto a la relación entre ambas.

Según los expertos, se estaría realizando una inversión importante, pero en un marco de escasas facultades.

*“En la propuesta del acuerdo nacional queda bien claro la relación jerárquica con el municipio, pero técnica del Ministerio, pero la ley, el articulado, es super ambigua en eso”*

*“la sensación que está en terreno, es que es un despelote. Cada uno mira para su lado, nada estructura, nadie ordena”*









**vigilantes**

del Acuerdo Nacional  
por la Infancia

# **Inciendiando con la sociedad civil**

**IV**



El jueves 11 de diciembre se presentaron los resultados de este informe a diversas organizaciones sociales. Luego de ello, se conformaron cuatro mesas de trabajo para analizar las medidas y avances del acuerdo en torno a cuatro temas: ley de garantías de derechos de la niñez, reinserción educativa, adopción y niños y niñas en situación de calle. Aquí te mostramos las conclusiones realizadas por cada uno de los grupos.



## **Grupo 1: Ley de Garantías de derechos de la niñez**

**Medida 7:** *La ley de garantías se constituirá en una ley de bases generales que propendan al reconocimiento de derechos, la promoción y protección del ejercicio de los mismos respecto de los niños, niñas y adolescentes. Se propone tramitar esta ley bajo el enfoque de derechos de los niños, niñas y adolescentes, teniendo la Convención de los Derechos del Niño como fuente primaria, y tomando en consideración las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño. Lo anterior a fin de garantizar la pertinencia de su contenido y comprometiendo, además, su tramitación en paralelo a la discusión parlamentaria de los restantes proyectos de ley*

Estado actual de la medida	Análisis
<p>El proyecto de ley, ahora denominado “Sistema de Protección Integral de derechos de la Niñez” se encuentra en segundo trámite constitucional, en el Senado de Chile. Específicamente en la Comisión de Asuntos de Infancia. Aún no comienza su discusión en esta comisión.</p>	<p>Una ley con garantías y mecanismos claros para hacer efectivos los derechos de todos los niños y niñas</p> <p>Una ley que establezca todos los derechos de los niños y niñas, al mismo o mayor estándar que la convención y realizada con participación de los niños.</p> <p>Un sistema de protección a nivel local con real capacidad de coordinación y facultades para tomar medidas de protección.</p>



## Grupo 2: Reinserción educativa

**Medida 34:** *Mejorar y/o potenciar programas de retención escolar y realizar los cambios legislativos necesarios para crear una modalidad educativa que reconozca las particularidades de los niños, niñas y adolescentes que han abandonado el sistema y se quiere reincorporar. Para esto último se ingresará un proyecto de ley durante el segundo semestre del 2018*

### Estado actual de la medida

Ministerio de Educación envió las bases de propuesta de nueva modalidad educativa a Consejo Nacional de Educación.

### Expectativas

Creación de nueva modalidad basada en la trayectoria educativa de los niños.

Innovación en metodologías de inserción

Educación sensible, integral y respetuosa

Visibilidad al tema de los niños, niñas y jóvenes en situación de exclusión escolar.

Garantizar continuidad presupuestaria para proyectos de reinserción educativa

Generación de sistema de información y alerta

Garantizar sistemas de retención escolar según las necesidades



### Grupo 3: Adopción

**Medida 63:** Se debe revisar la legislación sobre adopción con el propósito de adecuar su estructura y objetivos en torno al interés superior del niño y la restitución de su derecho a vivir en familia, simplificando los procedimientos de modo de reducir los tiempos y definiendo las formas de adopción en la forma como lo resuelva el Congreso Nacional

Estado actual de la medida	Expectativas
<p>Proyecto de ley que reforma al sistema de adopción se encuentra en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados.</p>	<p>Acelerar y agilizar los procesos de búsqueda de familia de origen.</p> <p>Igualdad de posibilidades para poder adoptar, sin orden de prelación.</p> <p>Realizar modificaciones sustantivas con participación de todos los actores o bajar la ley.</p> <p>Ley con enfoque de derechos de la niñez</p>



## **Grupo 4: Niños y niñas en situación de calle**

**Medida 93:** *La Política Nacional de Calle tendrá como uno de sus objetivos que Chile sea un país sin niños, niñas y adolescentes en situación de calle*

### **Estado actual de la medida**

Aún no se promulga política nacional de calle. Se está llevando a cabo por Ministerio de Desarrollo Social un Censo Nacional de Niños en situación de calle.

### **Análisis**

Mejorar la coordinación intersectorial, con énfasis en salud y educación para apoyar las estrategias de intervención con niños/as en calle

Generación de albergues y casas compartidas

Reformulación de modelos de intervención en el territorio, con enfoque de derechos materializado en la práctica