

PROPUESTA DE DISEÑO INSTITUCIONAL PARA UN SISTEMA INTEGRAL DE LA INFANCIA

Enrique Rajevic Mosler
Consultor*

1. Introducción

El 20.11.1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) que en 1990, fue suscrita, ratificada y promulgada por Chile¹ con lo que, conforme al inciso segundo del artículo 5° de la Constitución, *“Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos”*.

De allí que hace tiempo se plantee la dictación de una ley integral de protección del menor que garantice la vigencia de los derechos contenidos en la Convención, en la línea del artículo 4° de la CIND², algo que ha recomendado el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en las observaciones formuladas en 2002 y 2007 a los informes que le ha presentado el Estado de Chile según establece el artículo 44 de la CIDN³.

El presente informe se sitúa en el marco de la elaboración de una Ley General de Garantías de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), entendiendo que ésta debe ir acompañada de una institucionalidad adecuada para promover y proteger los derechos allí reconocidos. Su propósito es formular la propuesta de ese diseño institucional, considerando que la protección de NNA es un área de política pública transversal en Chile y que la Ley General descrita debe contar con las definiciones principales del sistema institucional que gestionará la política de NNA.

Para estos efectos, y conforme los términos de referencia planteados, este informe repasa las propuestas sobre institucionalidad de infancia y adolescencia del Programa

* Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Política Territorial y Urbanística y Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ El texto fue suscrito el 26.01.1990, ratificado por el Congreso en julio y promulgado por el D.S. N° 830/1990 (RREE), de 14.08.1990, publicado en el D.O. de 27.09.1990.

² El artículo 4 establece que los Estado Partes *“adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”*.

³ El párrafo 7 del Informe de 2007 señala: *“El Comité celebra la incorporación de numerosos artículos sobre los derechos del niño en la Constitución y en numerosas enmiendas legislativas. No obstante, el Comité lamenta que todavía no se haya ultimado la reforma de la Ley de menores (Ley N° 16618 de 1967) con el fin de contar con una ley integral de protección del menor, según lo recomendado por el Comité en sus observaciones finales anteriores de 2002 (CRC/C/15/Add.173)”*. Cfr. <http://acnudh.org/2007/04/comite-de-los-derechos-del-nino-crc-chile-2007/>. También puede verse Medina, 2008:200.

de Gobierno y su estado de concreción. Luego, caracteriza la experiencia en Chile de los modelos institucionales transversales vigentes en materia de medio ambiente, educación, transparencia pública y protección social (subsistemas Chile Solidario y Chile Crece Contigo). Finalmente, considerando estas experiencias y un informe sobre sistemas institucionales comparados de protección de la infancia y adolescencia (Salazar, 2014), se propone un diseño institucional para el sector de NNA que considera tanto las ventajas como los inconvenientes de las diversas opciones analizadas.

2. Las propuestas del Programa de Gobierno y su estado de concreción

El Programa presentado por el actual Gobierno en las pasadas elecciones presidenciales contempla en el capítulo de “Derechos Ciudadanos” un apartado sobre “Infancia y Jóvenes”. Las propuestas en materia de infancia que se refieren a la institucionalidad son las siguientes (Bachelet, 2013:178):

- a) Crear un “Consejo Nacional de la Infancia” como encargado de coordinar a los organismos con competencia en materias relacionadas y de asumir la responsabilidad de “impulsar la reforma normativa e institucional que plasme una nueva relación del Estado con los niños y niñas, fundada en el respeto de sus derechos”;
- b) Enviar un “proyecto de Ley de Protección Integral a los Derechos de la Infancia y la Adolescencia” que reconozca todos los derechos consagrados en la CIDN con mecanismos de exigibilidad para todos los NNA, sin discriminación alguna, derogando la Ley N° 16.628;
- c) Reformar la Ley N° 20.032, sobre la red de colaboradores acreditados del Servicio Nacional de Menores (en adelante, SENAME), fortaleciendo las competencias del Estado para una actuación efectiva y eficaz en materia de protección especial y transformando al SENAME en el Servicio Nacional de Protección de Menores, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social;
- d) Crear un Código de Infancia que integre todo el cúmulo de leyes dispersas en materias referidas a los niños y adolescentes, armonizándolas con la Ley de Protección Integral ya mencionada y los convenios internacionales de infancia;
- e) Abordar con sentido de urgencia las vulneraciones de derechos de los niños provenientes de prácticas institucionales;
- f) Crear un Programa de Defensa del Niño para representar debidamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales y revisar la situación judicial de miles de niños internados en residencias, pudiendo también hacerse parte como querellante en la persecución de los delitos que afectan a los

niños de los sistemas residenciales, contribuyendo a reducir la victimización secundaria en el sistema penal y evitar salidas judiciales insatisfactorias para los niños, y

- g) Fortalecer la “participación social y la capacidad de incidencia de los niños y adolescentes en el ámbito comunal, barrial u otros contextos”.

A diciembre de 2014 se ha avanzado en los siguientes aspectos.

- a) Se creó el Consejo Nacional de la Infancia a través del D.S. N° 21/2014 (SEGPRES)⁴, al alero del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, como un comité interministerial asesor —esto es, que no puede ejercer potestades públicas— de la Presidenta de la República “...en todo cuanto diga relación con la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias” (artículo 1°). En especial, se le encarga que en el desempeño de esta asesoría formule una “Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia” en el plazo —prorrogable— de un año, confeccione el informe que Chile debe remitir al Comité de la Infancia ONU y diseñe y administre un sistema de información denominado “Observatorio Nacional de la Infancia” (artículo 2°). Sus integrantes son 8 ministros o personas con rango de Ministros⁵ y un grupo de invitados permanentes (algunos subsecretarios y jefes de servicio, representantes de otros poderes del Estado y representantes de la sociedad civil⁶).
- b) El Consejo Nacional de la Infancia ha definido una agenda Legislativa que consta de los siguientes anteproyectos:
 - i. La Ley General de Garantías de Derechos de NNA: El anteproyecto estaría listo en diciembre de 2014 e iniciaría su trámite parlamentario en agosto de 2015;
 - ii. La derogación de la Ley N° 16.618 o Ley de Menores: A trámite parlamentario en agosto de 2015;

⁴ D.O. de 14.04.2014.

⁵ Se trata de los Ministros de Hacienda, Desarrollo Social, Educación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Salud, y de los directores del Servicio Nacional de la Mujer y Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que tienen rango de Ministro.

⁶ Los subsecretarios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de Vivienda y Urbanismo y del Deporte; los Directores de Presupuestos y del Servicio Nacional de Menores; los Presidentes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados; el Presidente de la Corte Suprema y el Fiscal Nacional del Ministerio Público (pudiendo estos dos últimos designar un representante) y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa y/o promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, elegidos por las propias organizaciones.

- iii. Un grupo de proyectos de Ley con la arquitectura organizacional detallada de las instituciones que administrarán el nuevo sistema: Los anteproyectos estarían en marzo de 2015 e iniciarían su trámite parlamentario en septiembre de 2015, regulando la orgánica de los siguientes servicios:
 - i. Un órgano rector del sistema completo;
 - ii. Un ombudsperson para NNA;
 - iii. Un Servicio de Protección de derechos de la infancia y adolescencia, que reemplazaría al SENAME;
 - iv. Un servicio de responsabilidad penal adolescente, que asumiría las funciones referidas a infractores que actualmente detenta el SENAME, y que implica modificar la Ley N° 20.684 con la consiguiente normativa transitoria
- iv. Un proyecto de Ley que modifique el sistema de protección jurisdiccional de menores: El anteproyecto estaría en diciembre 2014 e iniciaría su trámite parlamentario en noviembre de 2015.
- v. Reforma a Ley N° 20.032 (Anteproyecto diciembre 2015)

3. Caracterización de la experiencia en Chile en modelos institucionales transversales vigentes

3.1. Enfoque general y matriz a emplear

Los términos de referencia de este estudio solicitan un análisis de la institucionalidad pública transversal en Chile en materias como género, medio ambiente, educación y transparencia pública, ChileSolidario y Crece Contigo. El propósito es utilizarlos como modelo para la propuesta de institucionalidad para la protección de NNA.

Para estos efectos se propuso a las contrapartes del estudio caracterizar estos modelos transversales en base a identificar que órganos cumplían tres funciones que se repetían y que también debiesen estar presentes en el modelo de la infancia:

- a) Una función política, que corresponde al diseño de las políticas, programas, planes y prestaciones y a la coordinación de las distintas entidades que interactúan en el sistema. En otras palabras, corresponde a la rectoría del sistema;

- b) Una función garante, que está a cargo de tutelar los derechos que otorga el respectivo sistema y asegurar su adecuado cumplimiento; y
- c) Una función prestacional, que consiste en ejecutar las políticas diseñadas y otorgar las prestaciones correlativas.

Veamos cómo opera esta matriz en cada uno de los ámbitos analizados.

3.2. Transparencia pública

La institucionalidad pública en materia de transparencia fue establecida por la Ley N° 20.285, de 2008, sobre acceso a la información pública, que en su artículo primero aprobó una “Ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado” o “Ley de Transparencia”⁷ (LT, en adelante). Se trata de un área eminentemente transversal, pues la Ley se aplica a toda la Administración del Estado al margen de las tareas sectoriales de cada órgano, sin perjuicio que la aplicación a cada uno en concreto haya envuelto decisiones que han debido atender a sus particularidades.

Si analizamos la institucionalidad creada considerando las funciones descritas, el resultado es el que sigue.

a) Función Política

La función de diseño de políticas está radicada de facto en tres Ministerios: la Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES, en adelante), el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES, en adelante) y –en menor medida– el Ministerio de Interior y Seguridad Pública. Con todo, hay una dimensión de esta función que también cabe al Consejo para la Transparencia (CplT, en adelante), órgano autónomo creado para fiscalizar la Ley, según veremos.

En el caso de MINSEGPRES la ley no contiene menciones expresas que le entreguen este rol. Hay sólo guiños en el inciso tercero del artículo 31, que establece que *“Los decretos supremos que se refieran al Consejo, en que no aparezca una vinculación con un Ministerio determinado, serán expedidos a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”*, y el artículo 41, que dispone que la aprobación de los estatutos del CplT y sus modificaciones *“se dispondrá mediante decreto supremo expedido a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”*.

⁷ D.O. de 20.08.2008.

Sobre estas bases fue este Ministerio el que elaboró el Reglamento de la Ley de Transparencia⁸, que sólo fue suscrito sólo por su titular y la Presidenta de la República, lo que al tenor del artículo 35 de la Carta Fundamental quiere decir que es el Ministro competente en esta materia⁹, de manera que le compete el ejercicio de la potestad reglamentaria y legislativa en este ámbito. Además, en el interior de esta cartera se creó en 2008 una “Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y Transparencia”¹⁰, actualmente “Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas y de la Probidad y Transparencia Administrativa”¹¹, que asesora a la Presidenta de la República en la adecuación de las normas sobre transparencia, la adopción de medidas destinadas a fortalecerla, la coordinación en estas materias entre los distintos organismos de la Administración Central del Estado y la promoción de buenas prácticas. Incluso se le faculta para “*Manifestar su opinión en materias de probidad y transparencia a los órganos del Estado que se lo soliciten*” (artículo 2° c) D.S. N° 86/2013, MINSEGPRES). La Comisión Asesora es también un espacio de intersectorialidad, pues se compone de representantes de seis Ministros, un Jefe de Servicio y cuatro representantes de la sociedad civil¹².

A ello debe añadirse que MINSEGPRES ha realizado, individualmente o en conjunto con el CplT, acciones de promoción de la transparencia como concursos (p. ej., los de Buenas Prácticas en Transparencia y Acceso a la Información Pública o de reutilización de Datos Públicos) o campañas publicitarias.

También este Ministerio ha asumido desde 2011 la representación internacional de Chile en el Open Government Partnership (OGP), organismo formado en el marco de las actividades de la 66° Asamblea General de las Naciones Unidas para promover políticas de Gobierno Abierto, una expresión clara de la transparencia.

Por último, MINSEGPRES desarrolló en conjunto con el CplT un portal único de acceso a la información pública denominado <http://www.portaltransparencia.cl/>, el que coordina en conjunto con el CplT.

⁸ D.S. N° 13/2009 (MINSEGPRES), publicado en el D.O. de 13.04.2009.

⁹ El inciso 1° de este artículo expresa: “*Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito*”.

¹⁰ D.S. N° 30/2008 (MINSEGPRES), publicado en el D.O. de 30.04.2008.

¹¹ D.S. N° 86/2013 (MINSEGPRES), publicado en el D.O. de 22.03.2013, deroga al anterior.

¹² El artículo 5° del D.S. N° 86/2013 (MINSEGPRES) considera la siguiente integración: “*a) Un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, designado por el Presidente de la República, quien la presidirá; b) El Director Nacional del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac); c) Un representante del Ministro del Interior y Seguridad Pública, designado por un Ministro de esa Secretaría de Estado; d) Un representante del Ministro de Desarrollo Social, designado por el Ministro de esa Secretaría de Estado; e) Un representante del Ministro de Justicia, designado por el Ministro de esa Secretaría de Estado; f) Un representante del Ministro del Trabajo y de Previsión Social, designado por el Ministro de dicha Secretaría de Estado; g) Un representante del Ministro de Salud, designado por el Ministro de esa Secretaría de Estado, y h) Cuatro representantes de la Sociedad Civil Organizada, designados por el Presidente de la República*”.

Por su parte, el MINHAC y la DIPRES han impulsado los avances en transparencia a través de incluir algunas exigencias en los programas de mejoramiento de la gestión de los Servicios Públicos y dictar (junto a MINSEGPRES e Interior) los instructivos sobre transparencia previos al CplT¹³, si bien en la actualidad ya no desempeñan este rol.

Por último, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, ha contribuido en la aplicación a nivel comunal de la LT, pues es el punto de conexión entre el Ejecutivo Central y los Municipios. Adicionalmente, la Ley establecía que los órganos y servicios “que no cuenten con sitios electrónicos propios, mantendrán esta información en el medio electrónico del ministerio del cual dependen o se relacionen con el Ejecutivo”, de manera que por un tiempo esta Subsecretaría alojó la información de algunos municipios. Con todo, el impulso de la SUBDERE también se ha reducido en el tiempo.

Mencioné que igualmente el CplT participaba de alguna manera en esta función política. En efecto, la LT le permite, por ejemplo, promover la transparencia de la función pública, proponer perfeccionamientos normativos al Ejecutivo y el Congreso y dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado. Con todo, esta dimensión está mediada por las posibilidades presupuestarias, que dependen del Ejecutivo, y por los espacios normativos que el Ejecutivo también ceda, porque es obvio que la potestad reglamentaria puede superponerse, en cualquier momento, a los instrucciones del CplT. De allí que estimo que el CplT puede colaborar en esta función pero no es parte de su rol esencial, que es de naturaleza garante como veré a continuación.

b) Función Garante

El Consejo para la Transparencia es el órgano de control de la LT y para ello se le dotó de un nivel de autonomía robusto, aunque de rango meramente legal. Para nombrar a sus consejeros —que duran 6 años— el Presidente de la República debe obtener el apoyo de dos tercios de los senadores en ejercicio y sólo es factible removerlos por la mayoría del pleno de la Corte Suprema *“a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones”* (artículo 38 LT). La renovación por parejas favorece la diversidad política de

¹³ Los oficios circulares N° 3/2007 y N° 9/2007, del Ministerio del Interior y de Hacienda, entregaron las directrices para implementar el Instructivo Presidencial N° 008/2006, sobre Transparencia Activa y Publicidad. Posteriormente el Oficio Circular N° 555/2008, de los Ministerios del Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia reiteraron y complementaron estas instrucciones.

los consejeros y como los propios Consejeros eligen de entre ellos al Presidente del CplT, quien sólo dura 18 meses en el cargo y tiene voto de calidad (en una suerte de presidencia rotativa), se fortalece la colegialidad (Rajevic, 2010).

El CplT ha sido dotado de importantes potestades para controlar la aplicación de la Ley, entre las que destacan (artículo 33 LT):

- a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la LT y aplicar sanciones en caso de infracción a ellas a los órganos de la Administración del Estado entregados a su competencia. Con todo, los tres tipos infraccionales (artículos 45 a 47 LT) son relativamente acotados y la tramitación de los procedimientos sancionatorios puede ser solicitada a Contraloría General de la República (en adelante, CGR), lo que en la práctica ha ocurrido siempre dada la escasez de medios del CplT, que además carece de un despliegue regional.
- b) Resolver los reclamos por denegación de acceso a la información en contra de los órganos de la Administración del Estado entregados a su competencia, con lo que en la práctica constituye una instancia revisora de la actividad administrativa en materia de transparencia, si bien sus decisiones son impugnables jurisdiccionalmente;
- c) Defender en Tribunales sus decisiones impugnadas;
- d) Dictar instrucciones generales en materia de transparencia y acceso a la información para los órganos de la Administración del Estado sometidos a su competencia, si bien como ya vimos de rango infra reglamentario; también, en un escalón no vinculante, puede formular recomendaciones sobre estas materias a los órganos administrativos y proponer al Ejecutivo y el Congreso perfeccionamientos normativos;
- e) Opinar en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pues los estatutos del CplT (que establecen sus normas de funcionamiento) y sus modificaciones deben serle propuestas al Presidente de la República por, a lo menos, una mayoría de tres cuartos de los Consejeros del mismo organismo (artículo 41 LT).
- f) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de la LT.

Hay otras funciones más blandas, como capacitar y difundir. Pero la sola mención de las anteriores justifica la autonomía conferida al CplT. Sin ella, difícilmente podría controlar al propio Poder Ejecutivo en un área donde, como ha demostrado la experiencia, suele ponerse en entredicho el ejercicio mismo del poder.

Por último, conviene señalar que la CGR mantiene también un rol garante, tanto en la instrucción de los procedimientos sancionatorios que le pida el Consejo como en las fiscalizaciones que realice directamente y la potestad dictaminante¹⁴.

c) Función prestacional

Por último, podríamos decir que la prestación en materia de transparencia consiste en la entrega de información, sea por la vía de publicarla adecuadamente en internet, en lo que se ha llamado transparencia activa, o a través de las solicitudes de información que las personas pueden hacer a los servicios públicos —incluso a través de medios electrónicos— y que tienen un procedimiento de tramitación reglado en la LT, su reglamento y una instrucción general del CplT. En este caso los órganos prestatarios son todos los servicios públicos.

3.3. Medio Ambiente

La institucionalidad ambiental nace con la Ley N° 19.300, de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante LBMA)¹⁵, que estableció una Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante CONAMA) integrada por diversos Ministros. El modelo, sin embargo, fue objeto de sucesivas modificaciones, desde la Ley N° 20.173, de 2007, que dio rango de Ministro al Director de CONAMA¹⁶, hasta recalar en una institucionalidad mucho más sofisticada con la Ley N° 20.417, de 2010, que creó el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental¹⁷. Nos referiremos sólo a este último modelo, consagrado en la misma LBMA que fue profusa que citaremos en su versión vigente, profundamente modificada por la Ley N° 20.417, y al que hay que agregar la Ley N° 20.600, que creó a los Tribunales Ambientales¹⁸.

En este caso la transversalidad tiene que ver con otra dimensión horizontal de política que afecta a todo órgano público que impulse proyectos que impactan en el medio ambiente, y deben por ello ser objeto de una evaluación de impacto ambiental, o que

¹⁴ Cfr. la STC 1051/2008, sobre control obligatorio del proyecto de ley que luego sería la Ley N° 20.285, y en el cual se dejó constancia que el inciso quinto del artículo 43 de la LT “se ajusta a lo dispuesto en la Ley Fundamental, en el entendido de que la limitación a las facultades que se confieren a la Contraloría General de la República, en la norma transcrita, deja a salvo el control amplio de legalidad que confiere a este órgano el artículo 98, inciso primero, de la Constitución, en lo que fuere procedente”.

¹⁵ D.O. de 20.08.2008.

¹⁶ D.O. de 27.03.2007.

¹⁷ D.O. de 26.01.2010.

¹⁸ D.O. de 28.06.2012.

formule políticas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, pues en tal caso requerirá una Evaluación Ambiental Estratégica. Por cierto, la evaluación de impacto ambiental es también aplicable a los particulares.

a) Función Política

En este caso la función política es compartida por el Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

i. Ministerio de Medio Ambiente

Las funciones de carácter político están contenidas en los artículos 69 y 70 de la LBMA (éste último con una extensa enumeración que llega al literal z). Dentro de ellas pueden destacarse las siguientes:

- a) Diseñar políticas, planes y programas en materia ambiental (artículo 70 a);
- b) Colaborar con los ministerios sectoriales para que formulen los criterios ambientales que éstos deben ser incorporados en sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados (artículo 70 e);
- c) Colaborar con organismos competentes en la formulación de políticas ambientales para el manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables e hídricos (artículo 70 f);
- d) Participar *“en la elaboración de los presupuestos ambientales sectoriales, promoviendo su coherencia con la política ambiental nacional”* (artículo 70 l);
- e) *“Fijar de común acuerdo con el ministerio sectorial, indicadores de gestión asociados a presupuestos... con la aprobación de DIPRES”* (artículo 70 l)
- f) Elaborar informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local (artículo 70 k);
- g) Coordinar el proceso de generación de las normas de calidad ambiental, de emisión y de planes de prevención y/o descontaminación, determinando los programas para su cumplimiento (artículo 70 n);
- h) Interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión y los planes de prevención y/o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente, pudiendo: requerir informes a los jefes de organismos con competencias en materia ambiental y uniformar criterios de aplicación y aclarar

el sentido y alcance de las normas de calidad ambiental y de emisión (artículo 70 o);

- i) Establecer un sistema de información pública sobre el cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental de carácter general vigente (artículo 70 q);
- j) Participar en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de políticas y planes (artículo 70 s); y
- k) Crear y presidir comités y subcomités operativos formados por representantes de los ministerios, servicios y demás organismos competentes para el estudio, consulta, análisis, comunicación y coordinación en determinadas materias relativas al medio ambiente (artículo 70 x).

Se ha dicho que al mantenerse vigentes las competencias normativas y de política ambiental que se encuentran dispersas lo que se creó fue «una Secretaría de Estado para coordinarlas: un Ministerio que “coordina” a otros Ministerios, que “colabora” con ellos», criticándose esta opción dado que sería propia de sistemas parlamentarios y no de un régimen presidencialista como el nuestro y que no admitiría el ejercicio de algunas competencias en un escenario bilateral y no multilateral, como por ejemplo la dictación de las normas de Calidad Ambiental que se resolvería a dos bandas (artículo 32 LBMA), o sea, entre el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio sectorial correspondiente (Sierra, 2008:70-1).

Finalmente, otra competencia coordinadora es la establecida en el artículo 48 bis LBMA, conforme a la cual *“los actos administrativos que se dicten por los Ministerios o servicios para la ejecución o implementación de normas de calidad, emisión y planes de prevención o descontaminación, señalados en tales instrumentos, deberán contar siempre con informe previo del Ministerio del Medio Ambiente”*.

Conviene apuntar que existe un Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente presidido por el Ministro e integrado por representantes de la sociedad civil nombrados por el Presidente de la República (academia, ONGs, empresariado, etc.)¹⁹. Su rol absolver consultas del Ministerio o del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, además de opinar sobre la generación de algunas normas (artículo 77 LBMA)²⁰, y se replica en regiones (artículo 78 LBMA).

¹⁹ “a) Dos científicos, propuestos en quina por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. / b) Dos representantes de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que tengan por objeto la protección del medio ambiente. / c) Dos representantes de centros académicos independientes que estudien o se ocupen de materias ambientales. / d) Dos representantes del empresariado, propuestos en quina por la organización empresarial de mayor representatividad en el país. / e) Dos representantes de los trabajadores, propuestos en quina por la organización sindical de mayor representatividad en el país. / f) Un representante del Presidente de la República”.

²⁰ D.O. de 28.06.2012.

ii. Consejo de Ministros para la Sustentabilidad

Este consejo se encuentra regulado en los artículos 71 a 73 de la LBMA. Presidido por el Ministro del Medio Ambiente, lo integran además los Ministros de Agricultura, Hacienda, Salud, Economía, Fomento y Reconstrucción, Energía, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Minería y Desarrollo Social. Entre sus funciones destacan (artículo 71, inciso 3°):

- a) Proponer al Presidente de la República *“las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables”* (artículo 71, inciso 3° a);
- b) Proponer al Presidente los *“criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados”* (artículo 71, inciso 3° b);
- c) Proponer al Presidente de la República *“las políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica”* (artículo 71, inciso 3° d);
- d) Pronunciarse sobre los criterios y mecanismos aplicables a la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental (artículo 71, inciso 3° e); y
- e) Pronunciarse sobre los proyectos de ley o de actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, *“cualquiera que sea su Ministerio de origen, que contengan normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70”* (artículo 71, inciso 3° f).

La naturaleza de sus funciones ha llevado a que diga es un verdadero órgano deliberativo de política pública:

“El artículo 72 le otorga un marcado carácter deliberativo, por cuanto regula exhaustivamente las ocasiones en las cuales celebrará sus sesiones, el quórum para llevarlas a cabo y para adoptar acuerdos –incluyendo una regla para definir eventuales empates– y el número mínimo de sesiones anuales. Así, la Ley N° 20.417 no solo crea y establece las atribuciones de este organismo, sino que –al regular la realización de sus sesiones y votaciones– lo establece como un órgano, por sobre todas las cosas, deliberativo” (Guiloff, 2011: 235).

Como se ve, el rol del Consejo es necesario cuando se trata de adoptar decisiones en temas que revisten mayor transversalidad, pues ayuda a evitar que ese tipo de decisiones sean adoptados por un solo organismo y permite escuchar las opiniones de los directa o indirectamente afectados. Es especialmente importante el pronunciamiento sobre proyectos de ley o de actos administrativos, pues introduce un requisito de validez en el procedimiento de formación de los últimos (no en el de los primeros pues, si una ley no lo respeta, debiera entenderse que es una derogación tácita de esa regla,

pues la ley posterior prevalece sobre la anterior en caso de contradicción). Esto quiere decir que de no existir tal pronunciamiento el acto administrativo no sería válido al no respetar el procedimiento legal, un vicio de nulidad de derecho público el tenor del inciso 1° del artículo 7° de la Carta Fundamental que sujeta la validez de las actuaciones de los órganos del Estado a respetar *“la forma que prescriba la ley”*. Sin embargo, esto tiene la virtualidad de evitar que los reguladores sectoriales evadan las políticas y directrices transversales.

Como el texto legal hace esta exigencia tratándose de propuestas *“que contengan normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70”* es preciso atenerse a éste catálogo. Desgraciadamente se trata de la señalada enumeración de funciones del Ministerio, que —como ya vimos— consta nada menos que de 27 literales. Esto envuelve un problema complejo ¿cómo saber cuándo estamos o no dentro de este catálogo? Guiloff ha planteado que sólo deben ser objeto de este pronunciamiento actos regulatorios e innovativos (no meramente aplicativos) y en un grupo de materias específicas del artículo 70 (Guiloff, 2011:238-240), asumiendo la necesidad de clarificar este universo. Sin embargo, estima que la sanción a la omisión de pronunciamiento sería, en atención a que en otros casos cuando la Ley N° 20.417 quiso sancionar con nulidad lo dijo expresamente, solamente la responsabilidad administrativa del funcionario que no envió al Consejo un acto que requería de este pronunciamiento²¹. Más allá de si esto es o no así parece claro que de seguirse este sistema debiese hacerse en términos que eviten estas dudas.

b) Función Garante

En este caso hay dos organismos centrales jugando este rol. Por un lado, la Superintendencia del Medio Ambiente está a cargo de fiscalizar el permanente *“cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, así como de los planes de manejo establecidos en la presente ley, cuando correspondan”*, según

²¹ Guiloff análoga esta situación a la del artículo 73, inciso final, que hace obligatorios los acuerdos del Consejo de Ministros *“para los organismos de la Administración del Estado al cual estén dirigidos, incurriendo en responsabilidad administrativa los funcionarios que no den cumplimiento a los mismos”*, y dice que esta disposición “no se refiere a la situación de que una cuestión que requiera acuerdo del Consejo no sea presentada al mismo. Sin embargo, es razonable pensar que, si el legislador ha querido hacer vinculante el resultado de la deliberación del Consejo, éste debe siempre contar con los medios para realizar esa deliberación. Puesto en otros términos, si los proyectos de actos administrativos que la ley ordena se someten al pronunciamiento previo de este órgano no se presentan al mismo, no puede cumplir el Consejo la función que el legislador le ha asignado, cual es deliberar y materializar esta actividad en Acuerdos. Por lo mismo, parece lógico que aquel funcionario de un organismo de la Administración del Estado que, debiendo enviar un proyecto de acto administrativo al pronunciamiento previo del Consejo, no lo hace, incurra en responsabilidad administrativa” (Guiloff, 2011:240-1).

dispone el artículo 64 LBMA. Su ley orgánica fue aprobada por el artículo segundo de la Ley N° 20.417 y no tiene, como en el caso del CplT, autonomía real, pues si bien su jefe superior o Superintendente es seleccionado conforme al Sistema de Alta Dirección Pública, corresponde a un cargo de exclusiva confianza que puede ser cesado en cualquier momento. Además de lo ya dicho destacan las siguientes funciones:

- a) *“Contratar las labores de inspección, verificación, mediciones y análisis del cumplimiento de las normas, condiciones y medidas de las Resoluciones de Calificación Ambiental, Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, cuando correspondan, y de los Planes de Manejo, cuando procedan, a terceros idóneos debidamente certificados”;*
- b) *“Suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental o adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en dichas resoluciones”;*
- c) *“Impartir directrices técnicas de carácter general y obligatorio, definiendo los protocolos, procedimientos y métodos de análisis que los organismos fiscalizadores, las entidades acreditadas conforme a esta ley y, en su caso, los sujetos de fiscalización, deberán aplicar para el examen, control y medición del cumplimiento de las Normas de Calidad Ambiental y de Emisión”;* y
- d) *“Imponer sanciones”*, conforme a la ley regula con todo detalle el procedimiento sancionatorio (artículos 35 a 62 Ley N° 20.417).

Las potestades de la Superintendencia se proyectan sobre sujetos públicos y privados, si bien son estos últimos el foco a fiscalizar. Ello hace que no tenga especial relevancia la autonomía de este organismo.

La segunda institución que debe destacarse son los Tribunales ambientales, si bien a la fecha recién se están desplegando. Se trata de tribunales especiales donde fundamentalmente puede reclamarse en contra del Estado, si bien hay hipótesis contra particulares (por ejemplo, las demandas por daño ambiental).

Por último, también puede acudir a Contraloría para que ejerza su potestad dictaminante o revise un acto administrativo de naturaleza medioambiental en el proceso de toma de razón, conforme a las normas generales.

c) Función prestacional

Es difícil identificar una prestación que se esté entregando. Sin embargo, estimamos que puede homologarse a la realización de los procedimiento de evaluación ambiental en

los casos que corresponde, por lo que podría estimarse que el Servicio de Evaluación Ambiental, también creado por la Ley N° 20.417 para administrar estos procedimientos (artículos 80 a 87 LBMA). Sin embargo, también debiese agregarse a todos los organismos con competencias ambientales en el ejercicio de éstas. Finalmente, puede mencionarse también el proyectado Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, cuya tramitación recién se inicia (Boletín 9404-12, Mensaje de 18.06.2014)

3.4. Educación

El área de Educación no es exactamente transversal pero reúne un complejo entramado de instituciones públicas y privadas, algunas de éstas en el área de prestación, y que ha sufrido importantes modificaciones en los últimos años, particularmente a propósito de la Ley N° 20.370 o Ley General de Educación²², que en virtud de su artículo 71 fue refundida por el D.F.L. N° 2/2009²³ o TRLEGE, con las normas que este texto dejó subsistentes de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, o LOCE. También merece destacarse la Ley N° 20.529, que estableció un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización²⁴. Aunque es bien sabido que esta área se encuentra inmersa en un profundo proceso de reformas nos limitaremos a revisar el estado actual de esta institucionalidad.

a) Función Política

Corresponde al Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC), como un área sectorial claramente definida. Este Ministerio debe:

- a) Fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades (Ley N° 18.956);
- b) Propender a asegurar la calidad y la equidad del sistema educativo (Ley N° 18.956);
- c) Promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito y el financiamiento fiscal al primer y segundo nivel de transición (Ley N° 18.956);
- d) Financiar un sistema gratuito universal para la educación básica y media (Ley N° 18.956);
- e) Promover ciertos contenidos mínimos en el proceso de enseñanza: Derechos Humanos, cultura de paz, investigación científica y tecnológica, creación

²² D.O. de 12.09.2009.

²³ D.O. de 02.07.2010.

²⁴ D.O. de 27.08.2011.

artística, deporte y protección y conservación del patrimonio cultural (Ley N° 18.956);

- f) Dictar el decreto supremo que establece las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media, previa aprobación de su propuesta por el CNE (art. 31 del Texto Refundido de la Ley N° 20.370 o Ley General de Educación, en adelante TRLEGE);
- g) Recibir y aprobar los planes y programas elaborados por los establecimientos educacionales (art. 31 TRLEGE);
- h) Reglamentar la duración mínima del año escolar y dictar normas sobre períodos de suspensión y de interrupción de las actividades escolares (art. 36 TRLEGE);
- i) Reglamentar los criterios, orientaciones y procedimiento para la certificación de aprendizajes, habilidades y aptitudes, y para la promoción de un curso a otro de los alumnos con necesidades educativas especiales que durante su proceso educativo requirieron de adaptaciones curriculares (art. 39 TRLEGE);
- j) Otorgar la licencia de educación media, los títulos de técnico de nivel medio y certificar la educación artística (art. 40 TRLEGE);
- k) Reglamentar convalidaciones de aprendizajes no formales o realizados en el extranjero para nivel básico y medio (art. 41 TRLEGE); y
- l) Registrar a las Universidades privadas (arts. 57-8 TRLEGE).

b) Función Garante

Corresponde a un “Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación” (art. 6° TRLEGE) que componen el propio MINEDUC, la Superintendencia de Educación Escolar, el Consejo Nacional de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación y la Comisión Nacional de Acreditación.

i. MINEDUC: En ejercicio de esta función le corresponde:

- a) Otorgar reconocimiento oficial a establecimientos educacionales para impartir cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular parvularia, básica y media vía sus SEREMIS (arts. 46 y ss TRLEGE);
- b) Velar por la evaluación continua y periódica del sistema educativo;
- c) Aplicar sanciones de revocación o suspensión del reconocimiento oficial del Estado que determine la Superintendencia de Educación (art. 51 TRLEGE);
- d) Otorgar reconocimiento oficial a nuevas universidades que cuentan con certificado del CNE (arts. 61-2 y ss TRLEGE); y

- e) Cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial a una universidad, previo acuerdo del CNE, en los casos que señala la Ley (art. 64 TRLEGE).

Asimismo, el MINEDUC cuenta con potestades semejantes respecto de los Institutos Profesionales.

b. Superintendencia de Educación Escolar. Se trata de un organismo de naturaleza descentralizada, afecta al Sistema de Alta Dirección Pública, creado por la Ley N° 20.529. Le corresponde:

- a) Fiscalizar el cumplimiento de la normativa educacional por los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente (art. 48 y 49 a) Ley N° 20.529);
- b) Fiscalizar la mantención de los requisitos que dieron origen al reconocimiento oficial del Estado, la legalidad del uso de los recursos de los sostenedores de los establecimientos subvencionados que reciban aporte estatal y también la de los sostenedores de los establecimientos particulares pagados, pero en esta último hipótesis sólo en caso de denuncia (art. 48 Ley N° 20.529);
- c) Realizar y ordenar auditorías al estado anual de resultados (art. 49 c) Ley N° 20.529);
- d) Ingresar a los recintos, acceder a los documentos que obren en ellos y citar a declarar a sus funcionarios (art. 49 c) Ley N° 20.529);
- e) Sustanciar procedimientos disciplinarios contra el sostenedor de un establecimiento educacional que infringe la normativa y aplicarle sanciones de amonestación, multa, suspensión hasta por 6 meses y pérdida del reconocimiento oficial, previo procedimiento sancionatorio (art. 50 TRLEGE);
- f) Aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones fundadas de general aplicación al sector sujeto a su fiscalización (art. 49 m) Ley N° 20.529);
- g) Elaborar índices, estadísticas y estudios y poner información a disposición del público (art. 49 n) y o) Ley N° 20.529); y
- h) Nombrar un administrador provisional para que asuma las funciones que competen al sostenedor de un establecimiento educacional subvencionado o que reciba aportes del Estado, con el objeto de asegurar el adecuado funcionamiento de dicho establecimiento y la continuidad del servicio educativo (art. 87 Ley N° 20.529).

Como queda de relieve, las potestades de esta Superintendencia operan con igual magnitud respecto de todos los establecimientos educacionales, sean que se trate de sujetos públicos o privados.

c. Consejo Nacional de Educación. Es un organismo autónomo que se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación y que se compone de 10 miembros que duran 6 años, todos los cuales deberán ser académicos, docentes o profesionales destacados nombrados por distintos actores del sistema (artículo 89 TRLEGE), si bien lo probable es que la mitad del Consejo más el voto dirimente del Presidente queden de lado del Gobierno de turno²⁵. Sus funciones son:

- a) Aprobar las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media que elabora MINEDUC (art. 31 TRLEGE);
- b) Resolver los reclamos de los establecimientos educacionales contra MINEDUC por la aprobación de planes y programas que éstos elaboren (art. 31 TRLEGE);
- c) Certificar que las nuevas universidades cuenten con los recursos necesarios para ofrecer los grados académicos y títulos profesionales que proponen y aprobar su proyecto institucional y sus programas (art. 61 TRLEGE);
- d) Administrar el sistema de licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior, que incluye exámenes selectivos (art. 87 a) y d) TRLEGE);
- e) Solicitar a MINEDUC revocar el reconocimiento oficial de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en proceso de licenciamiento (art. 87 e) TRLEGE);
- f) Prestar su acuerdo para cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial de una universidad que incurra en alguna de las hipótesis que señala la Ley (art. 64 TRLEGE); y
- g) Servir de instancia de apelación respecto de las decisiones de la CNA (art. 87 h) TRLEGE).

d. Agencia de Calidad de la Educación. Creada por la Ley N° 20.529, se trata de un organismo de naturaleza descentralizada, afecta al SADP, que vela por la evaluación continua y periódica del sistema educativo con criterios objetivos y transparentes e

²⁵ Tres son nombrados por el Presidente de la República, uno libremente que será Presidente del CNED y dos que ejerzan labores docentes en el ámbito municipal y particular, respectivamente, previa consulta, en el caso de al menos uno de ellos, a la organización gremial más representativa de los profesionales de la educación; cuatro propuestos por el Presidente de la República pero ratificados por las dos terceras partes del Senado, debiendo dos de ellos contar con un reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media; un académico nombrado por el CRUCH; otro nombrado por los rectores de las universidades privadas autónomas acreditadas; y un académico designado por los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica acreditados.

informa sus resultados a la comunidad educativa, resguardando la identidad de los alumnos y de los docentes (art. 7° TRLEGE). Le toca, además:

- a) Diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje (art. 37 TRLEGE)
- b) Diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales que no da origen a sanciones (art. 38 TRLEGE)

e. Comisión Nacional de Acreditación. La Ley N° 20.129 o LSAC estableció un “Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”²⁶ y creó el servicio público denominado Comisión Nacional de Acreditación (CNA), a cargo de los procesos de *acreditación institucional* de las Universidades y con la participación de privados denominados “pares evaluadores”²⁷, y de administrar la *acreditación de carreras y programas de pregrado y magíster*, que es encomendada a instituciones privadas denominadas “agencias acreditadoras” (artículos 26 y siguientes LSAC) que también emplean pares evaluadores.

Se trata de un órgano de naturaleza autónoma con 15 integrantes, la mayoría académicos pero también el Jefe de la División de Educación Superior del MINEDUC y Dos representantes estudiantiles de instituciones de educación superior autónomas acreditadas (artículo 7 LSAC).

c) Función prestacional

Finalmente, las prestaciones son suministradas por establecimientos subvencionados, establecimientos particulares pagados y establecimientos municipales, sea que dependan del Departamentos de Educación Municipal o las Corporaciones de Educación Municipal, éstas últimas con la peculiaridad de ser personas jurídicas de derecho privado constituidas por las Municipalidades durante el periodo 1981-1988. Además, contribuyen en esta tarea JUNAEB, JUNJI, DIBAM, CONICYT, CRUCH y JUNJI.

²⁶ D.O. 17.11.2006.

²⁷ Los pares evaluadores están regulados en el artículo 19 de la Ley. Pueden ser personas naturales o jurídicas y están a cargo del proceso de evaluación externa de la institución. Son designados por la CNA y están sujetos a un sistema de registro que supone la acreditación de una experiencia mínima y reconocimiento en el área de su especialidad; de ser personas jurídicas deben tener este único giro y estar conformadas por a lo menos 3 académicos que cumplan los requisitos exigidos a las personas naturales. Hay, por últimos, incompatibilidades para evitar los conflictos de intereses con la institución evaluada.

3.5. Sistema Intersectorial de Protección Social

El Sistema Intersectorial de Protección Social es un modelo de gestión compuesto por acciones y prestaciones sociales ejecutadas y coordinadas por distintos organismos del Estado, destinadas a la población nacional más vulnerable socioeconómicamente y que requieren de una acción concertada de dichos organismos, y establecido por la Ley N° 20.379, de 2009, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”²⁸. La Ley contempla dos subsistemas con su propia sinergia: el ya mencionado Chile Crece Contigo y Chile Solidario (establecido previamente por la Ley N° 19.949, de 2004²⁹), pero su particularidad a nivel de Sistema Intersectorial es que pueden crearse futuros subsistemas mediante potestad reglamentaria.

A nivel de Sistema:

a) Función Política.

- Ministerio de Desarrollo Social: Administración, coordinación del Sistema.
- Dirección de Presupuestos: Imparte instrucciones tendientes a evaluación de resultados, incluyendo análisis de costo efectividad.

b) Función Garante.

- Ministerio de Desarrollo Social: Supervisión y evaluación del Sistema.
- Entidad externa a los organismos del Estado (conforme a instrucciones de DIPRES): Cada subsistema debe contemplar un mecanismo de información que permita contar con antecedentes relevantes para el seguimiento de los avances y resultados de su implementación.

c) Función Prestación.

A nivel de sistema, la prestación es, precisamente, tener un mecanismo de coordinación y evaluación de subsistemas.

- Comité interministerial: Propone la creación de Subsistema.
- Ministerio de Desarrollo Social: Elabora informe en razón de propuesta del Comité.
- Consejo Consultivo del Sistema de Protección (académicos o profesionales de áreas de las políticas públicas y/o disciplinas relacionadas con el subsistema propuesto): Informe fundado sobre el subsistema.

²⁸ D.O. de 12.09.2009.

²⁹ D.O. de 05.06.2004.

- Presidencia de la República: Determinación de incorporación de nuevos subsistemas que cumplan con los requisitos del artículo 4° de la Ley N° 20.379 por Decreto Supremo, con firma además de los Ministros de Hacienda y Desarrollo Social.

A nivel de Subsistemas la función garante corresponde a:

- Ministerio de Desarrollo Social.
 - o Supervisión y evaluación de la implementación del Subsistema.
 - o Implementar sistema de gestión que permita caracterización socioeconómica de la población, a través de Registro Nacional de Encuestadores.
 - o Publicación de las evaluaciones de los subsistemas en su web institucional.
- Entidad externa a los organismos del Estado (conforme a instrucciones de DIPRES):
 - o Cada subsistema debe contemplar un mecanismo de información que permita contar con antecedentes relevantes para el seguimiento de los avances y resultados de su implementación.
- Dirección de Presupuestos.
 - o Publicación de las evaluaciones de los subsistemas en su web institucional.

3.5.1. ChileSolidario

Es un subsistema del Sistema Intersectorial de Protección Social cuyo objetivo es promover incorporación de familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida. El reglamento del sistema (D.S. N° 235/2004, MIDEPLAN³⁰) desarrolla los requisitos para ser parte del programa.

a) Función Política

i. Ministerio de Desarrollo Social:

- Administración y coordinación de Chile Solidario a través de la Secretaría Ejecutiva Chile Solidario (D.S. N° 144/2002, MIDEPLAN).
- Estudia y diseña políticas, planes, programas y prestaciones sociales, además de planes de desarrollo local en razón de un registro de información social, administrado por el mismo servicio, el cual también está disponible para municipalidades e instituciones que administren programas o prestaciones sociales, para los fines que estimen pertinentes.

³⁰ D.O. de 14.03.2005.

- Coordina el programa y celebra convenios con otras reparticiones públicas y entidades privadas sin fines de lucro, en aras de la implementación del sistema. Ejemplo: Convenios del Ministerio con municipalidades en el ámbito territorial.

ii. Ministerio de Hacienda/DIPRES.

- Redacción en conjunto al Ministerio de Desarrollo Social de reglamento que norme procedimiento de obtención de beneficios contemplados en el subsistema.
- Presupuesto. Mención expresa para los casos del Fondo Nacional de Subsidio Familiar y del subsidio al consumo de agua potable y alcantarillado que estableció la Ley N° 18.778 (dos de las acciones del programa), pues se incluyen dentro de los recursos necesarios para solventar los beneficios del sistema.

b) Función Garante.

i. Ministerio de Desarrollo Social:

- A nivel nacional, la supervisión y seguimiento del programa está a cargo de la División Social del Ministerio y de la Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo.
- A nivel regional, la supervisión y seguimiento del programa está a cargo de las SERPLAC.
- Seguimiento mínimo de 2 años a familias participantes del programa, en pos de la correcta ejecución del mismo.
- Supervigilancia de proceso de adjudicación de beneficios entregados por municipios e intendencias (subsidio familiar de la Ley N° 18.020 y subsidio al pago de consumo de agua potable y de alcantarillado de la Ley N° 18.778).

ii. Superintendencia de Seguridad Social: Fiscalización de pensiones asistenciales y subsidios familiares otorgados.

iii. Ministerio del Trabajo y Previsión Social: En lo relativo a las acciones del Instituto de Previsión Social.

c) Función prestacional.

El programa contempla las siguientes acciones:

- Prestación consistente en apoyo psicosocial³¹,

³¹ Acompañamiento por parte de profesional o técnico idóneo. La metodología de intervención se diseña por el MDS.

- Acceso a subsidio familiar de ley 18.020,
- Subsidio al pago de consumo de agua potable y de alcantarillado de aguas servidas de la ley 18.778,
- Pensión básica solidaria de vejez o invalidez,
- Subsidio pro retención escolar (ley 19.873),
- Bono Protección y Bono Egreso de la Ley 19.949 (ambos a cargo de Desarrollo Social),
- Otras acciones que se coordinen a través del sistema “Chile Solidario”.

La ejecución de las mencionadas acciones está a cargo de distintas entidades públicas, según corresponda.

- Ministerio de Desarrollo Social.
- Intendencias.
- Municipalidades.
- Entidades privadas sin fines de lucro.
- Instituto de Previsión Social (para el pago del Bono Protección)

3.5.2. Chile Crece Contigo

Subsistema de protección integral de la infancia, orientado a acompañar el proceso de desarrollo de niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o equivalente.

a) Función Política:

Le corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de su administración, coordinación y supervisión y de redactar, junto a MINSAL y MINHAC, el reglamento del programa con sus características técnicas y metodológicas.

b) Función Garante.

i. Ministerio de Desarrollo Social.

- Supervisión y evaluación de la implementación del Subsistema.
- Implementar sistema de gestión que permita caracterización socioeconómica de la población, a través de Registro Nacional de Encuestadores.
- Publicación de las evaluaciones de los subsistemas en su web institucional.
- Entidad externa a los organismos del Estado (conforme a instrucciones de DIPRES):

- Cada subsistema debe contemplar un mecanismo de información que permita contar con antecedentes relevantes para el seguimiento de los avances y resultados de su implementación.

ii. Dirección de Presupuestos: Publicación de las evaluaciones de los subsistemas en su web institucional.

c) Función prestacional:

Corresponde al MINSAL que desarrolla el programa eje del subsistema, “Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial”.

4. Propuesta de diseño institucional para una política pública transversal en materia de infancia.

A la luz de lo antes examinado se formula la siguiente propuesta.

4.1. Función política

Se estima que debiera ser desempeñada por un Comité Interministerial y un órgano ejecutivo.

a) Comité Interministerial

Como antecedente se hace presente que el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MDS) alberga un “Comité Interministerial de Desarrollo Social”, que integran los siguientes Ministros: MDS (preside), MINHAC, MINSEGPRES, MINEDUC, MINSAL, MINVU, MINTRAB y SERNAM.

Dada la importancia de que quienes deliberen en este Comité sean quienes efectivamente ejercen como titulares de las carteras y no otros representantes, como suele pasar en estos organismos de apoyo, el legislador estableció una norma drástica, a saber, que “...sólo podrán asistir quienes estén ejerciendo el cargo de Ministro del respectivo Ministerio...” (art. 12 Ley N° 20.530, de 2011).

Las funciones de este Comité son (art. 14 Ley N° 20.530, de 2011):

- a. Proponer al Presidente de la República lineamientos y objetivos estratégicos de las políticas de equidad y/o desarrollo social;
- b. Proponer al Presidente de la República políticas públicas, planes y programas sociales de aplicación o cobertura interministerial;

- c. Conocer las metas estratégicas de cada Ministerio en programas sociales sobre materia de equidad y/o desarrollo social y su cumplimiento;
- d. Conocer los informes elaborados por la Subsecretaría de Evaluación Social del MDS (informes de seguimiento de ejecución de los programas sociales);
- e. Aprobar criterios para evaluar consistencia, coherencia y atingencia de los programas sociales nuevos o que se reformulen significativamente; y
- f. Proponer la reformulación, el término o la adopción de medidas para potenciar programas sociales.

Siguiendo este modelo se propone crear un Comité Interministerial de Infancia y Adolescencia o reformular el anterior dándole funciones en esta materia y agregando requisitos especiales de funcionamiento e integración cuando se traten asuntos de infancia y adolescencia, los que debieran ser anunciados previamente en la tabla (esta segunda opción parece más práctica, atendido el escaso tiempo de los Ministros). Más que un órgano asesor sería, en esta parte, un órgano deliberativo de política pública, al modo del Comité de Ministros de la Sustentabilidad. Sus funciones serían:

- a. Proponer al Presidente de la República una Política Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia o su actualización, con lineamientos y objetivos estratégicos, que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los ministerios y sus servicios dependientes y relacionados;
- b. Proponer al Presidente de la República políticas públicas, planes y programas de protección de la Infancia y Adolescencia de aplicación o cobertura interministerial o su modificación;
- c. Conocer las metas estratégicas de cada Ministerio en estos programas y su cumplimiento;
- d. Conocer los informes de seguimiento de ejecución de los programas de protección de la Infancia y Adolescencia elaborados por la Subsecretaría de Protección a la Infancia y Adolescencia del MDS;
- e. Pronunciarse sobre proyectos de ley o de actos administrativos de carácter general que vayan a proponerse al Presidente de la República referidos a la Infancia y Adolescencia, cualquiera que sea su Ministerio de origen.

Cabe señalar que esta última atribución enfrenta los mismos problemas vistos a propósito de los pronunciamientos del Consejo de Ministros de la Sustentabilidad. Ante ello se abren dos caminos alternativos:

- Que el propio proyecto de Ley defina o encargue al Reglamento definir un listado de materias precisas, de forma de reducir la incertidumbre;

- Que se el pronunciamiento sólo recaiga respecto de los proyectos referidos a la Infancia y Adolescencia que determine MINSEGPRES, pues dado su rol de coordinación legislativa y de control de la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene todos los elementos para tomar esta decisión.

b) Órgano Ejecutivo ¿Subsecretaría, División o Unidad especial?

Las opciones que se barajan como Ente Ejecutivo son básicamente tres, todas en el MDS:

- Una nueva Subsecretaría de Infancia y Adolescencia;
- Una División reformulando una Subsecretaría existente, esto es, una División de Infancia y Adolescencia en la Subsecretaría de Servicios Sociales, que pasaría a llamarse “Subsecretaría de Servicios Sociales, Infancia y Adolescencia”, o en la Subsecretaría de Evaluación Social, que pasaría a ser la “Subsecretaría de Evaluación Social, Infancia y Adolescencia”;
- Una “Unidad especial” dependiente del Ministro, que podría operar a través de las Subsecretarías y a través de la cual el Ministro se relacionaría con el nuevo Servicio Nacional de Protección de Menores. Eso supondría una reforma de las bases organizacionales de la Administración Pública que establece la LBGAE³² que exige quórum orgánico constitucional, esto es, 4/7 de los parlamentarios en ejercicio.
- En cualquiera de los tres casos podría reformarse el nombre del MDS para agregar el tema de Infancia.

¿Cuál opción elegir? Al menos hay dos factores importantes a considerar. Primero, parece evidente que la creación de una nueva Subsecretaría es la señal política más potente, si bien una Unidad Ejecutiva especial podría ser también una señal distintiva, con la ventaja de ser más liviana. Una nueva División dentro de una Subsecretaría ya existente corre el riesgo, pese al cambio de denominación de la Subsecretaría, de mezclarse con lo existente sin mayor impacto. Un segundo elemento a tener en cuenta son los costos, volumen de trabajo y fragmentación interna que representa una nueva Subsecretaría. Las siguientes cifras dan una idea del estado de situación:

- La Subsecretaría de Evaluación Social (SES) tiene un cupo de dotación en la Ley de Presupuestos 2015 de 233 cargos, esto, pueden contratarse en el año hasta 233 personas en jornada completa en planta o a contrata, sin perjuicio de los demás contratos a honorarios que se celebren. Consta, además, de 6 Divisiones con 18 Departamentos.

³² Ley Orgánico Constitucional N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1/19.653 (D.O. 17.11.2001).

- La Subsecretaría de Servicios Sociales (SSS), a su turno, tiene como dotación para 2015 un total de 646 cargos, con 3 Divisiones y 13 Departamentos.
- El Consejo Nacional de la Infancia tuvo aproximadamente, en 2014, 46 personas contratadas a honorarios hasta el 31 de diciembre, esto es, desarrolló sus tareas con ese personal.

Las funciones de esta entidad serían:

- a. Servir como Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial (sea uno nuevo o en el existente sólo para funciones de infancia y adolescencia);
- b. Coordinación de Ministerios y Servicios Públicos a través del Comité Interministerial;
- c. Evaluación de pertinencia, eficiencia y eficacia de programas dirigidos a la Infancia y Adolescencia (a través de los informes de seguimiento de ejecución de programas que debería elaborar la SES);
- d. Evaluación, mediante un informe de recomendación, de los programas sociales nuevos o a reformular significativamente en infancia o adolescencia (podría realizarlos la SES). Esta función podría reglamentarse por Decreto Supremo suscrito por los Ministros de Desarrollo Social y Hacienda, de manera de facilitar su aplicación (y delimitar el ámbito preciso de los programas incluidos) y siguiendo análoga situación en la vigente Ley N° 20.530³³;
- e. Colaborar con DIPRES en la preparación anual de la Ley de Presupuestos del Sector Público y los PMG de Ministerios y servicios públicos en lo referido a la Infancia y Adolescencia (también reglamentable como en el caso anterior). Se plantean tres opciones;
 - Informe facultativo: Tanto su emisión como el seguimiento de sus conclusiones es voluntario;

³³ Los incisos 3° y 4° del literal c) de su artículo 3°, que enuncia esta función del MDS en lo referido a programas sociales, señalan: “Un reglamento expedido por el Ministerio de Desarrollo Social, y suscrito además por el Ministro de Hacienda, regulará estas evaluaciones, determinando, entre otros aspectos, el contenido, las etapas, plazos, mecanismos de solución de observaciones, las circunstancias excepcionales que podrían justificar prescindir de ellas por el plazo que determine este reglamento, las características que definirán como significativa la reformulación de un programa social, reformular los programas sociales, la vigencia de las evaluaciones efectuadas, las demás materias relativas a la presentación de las propuestas de nuevos programas sociales o que se reformulen significativamente y, en general, las normas necesarias para asegurar la transparencia del proceso de evaluación. Asimismo, el reglamento determinará la gradualidad con que comenzarán a aplicarse estas evaluaciones, para lo cual fijará plazos y definirá órdenes de evaluación entre los programas sociales. Las demás normas e instructivos necesarios para regular la evaluación de los programas sociales serán dictados conjuntamente por los Ministros de dichas secretarías de Estado. / El reglamento señalado en el inciso anterior contendrá también las normas a que se encontrarán afectos los programas sociales cuando incluyan iniciativas de inversión, de tal forma de determinar si estas últimas serán evaluadas conforme a la regulación establecida en esta letra o aquella a que se refiere la letra g) de este mismo artículo. Dichas normas podrán hacer distinciones según tipo de programa social o iniciativas de inversión”.

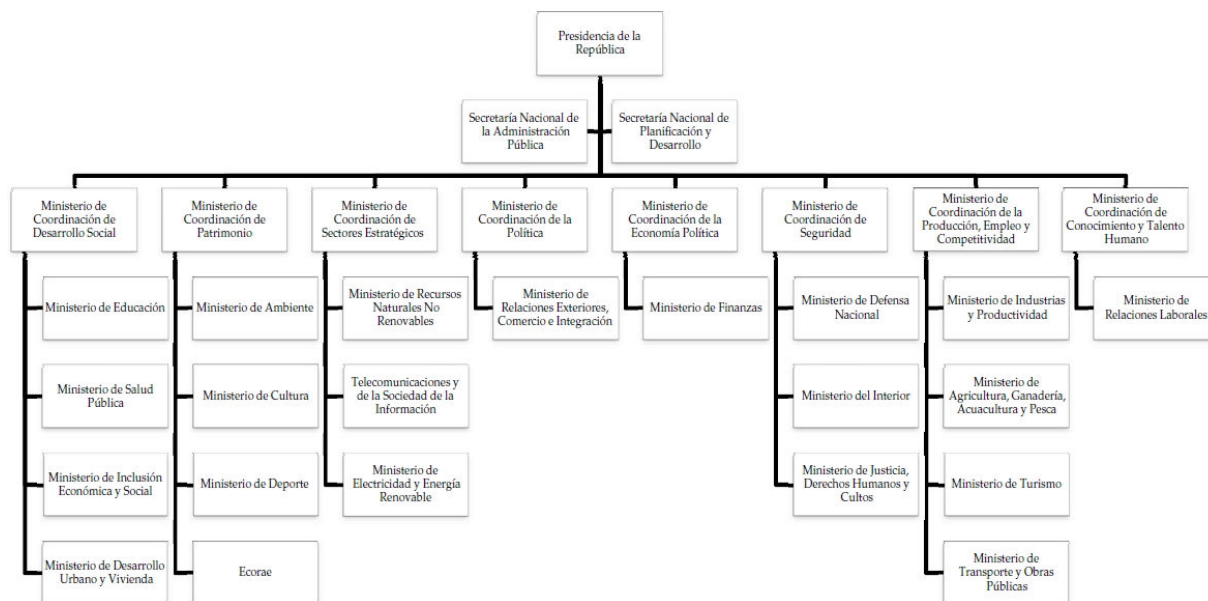
- Informe preceptivo: Su emisión es obligatoria pero su contenido no, de manera que es sólo una opinión a considerar; y
 - Visación: Su emisión y observancia es obligatoria.
- f. Promoción de derechos consagrados en la CIDN;
- g. Confección de informe para Comité de Infancia ONU (escuchando al órgano garante).

Sería del todo conveniente que esta entidad contase con un Consejo de la Sociedad Civil reforzado, siguiendo las previsiones para su nombramiento que adoptó el D.S. N° 21/2014 (SEGPRES).

c) Órgano Ejecutivo: Otras dos opciones

Hay que señalar que hay dos opciones que descartamos pero que se discutieron. Primero, la de situar el Comité Interministerial y su Secretaría Ejecutiva en MINSEGPRES. Si bien es cierto que esto podría darle mayor visibilidad política e influencia se estima que el riesgo de desperfilamiento, por diferencias con el giro del negocio ministerial, es más alto, pues la prioridad del tema oscilaría según el Ministro de turno, que en ningún caso vería el tema de infancia como aquél por el cual sería juzgado por la opinión pública.

La segunda opción que no recomendamos es la de crear un Ministerio Coordinador de Infancia. Primero, porque se trata de una estructura muy compleja para un ámbito material tan específico, lo que testimonia que es muy infrecuente que existan Ministerios dedicados a la Infancia en el Derecho comparado. Uno de los modelos internacionales examinado fue el caso ecuatoriano. En él existen 21 ministerios simples y 6 ministerios coordinadores, más un Vicepresidente de la República y 11 Secretarías de Estado. El tema infancia corresponde al Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social que coordina 5 Ministerios: Salud Pública, Desarrollo Urbano y Vivienda, Inclusión Económica y Social (donde está el tema infancia), Deporte y Educación. Sin embargo, no se trata de que sólo el tema de infancia quede coordinado, sino que todas las carteras quedan bajo la tutela del Ministerio Coordinador con lo que se pierde la idea de transversalidad. Se ha dicho que “Los ministerios coordinadores son nuevas agencias estatales que se han insertado encima de los ministerios tradicionales creados a lo largo del siglo XX, una capa burocrática adicional supuestamente creada para mejorar la eficiencia de la administración pública”, algo que puede expresarse gráficamente del siguiente modo (Polga-Hecimovich, 2013:148-9):



Por lo demás, este modelo implicaría un cambio mayor al puro tema de la protección de NNA, de gran complejidad y discutible en sus ventajas globales para nuestro modelo de Administración Pública, lo que retardaría indefinidamente la reforma institucional.

Esto no quita que la configuración propuesta en los dos apartados anteriores si cumpla una función coordinadora en el MDS por la vía de las competencias, algo que nuestra Constitución al señalar en el inciso 3° del artículo 33 que *“El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional”* (esto último instrumentado en el MINSEGPRES).

4.2. Función garante: el Defensor de NNA

En cuanto a la función garante se estima que sin perjuicio de las atribuciones de Contraloría y de los sistemas de control ya existentes en las diferentes áreas de garantía existentes (p. ej., las Superintendencias de Salud y Educación), sería necesario contar con un organismo autónomo de control dotado de la necesaria independencia para fiscalizar las acciones del Estado.

Así lo planteó el Comité de la Infancia de la ONU de 2007 en su Observación al Informe de Chile: *“El Comité reitera su recomendación de que el Estado Parte establezca una institución de derechos humanos nacional independiente y que, a la luz de su Observación General N° 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*

(CRC/GC/2002/2) y los Principios de París (resolución 48/134 de la Asamblea General, anexo), extienda su presencia a todo el territorio nacional, en particular a las zonas más vulnerables, a fin de garantizar que todos los niños puedan acceder fácilmente a ese mecanismo de denuncia independiente en caso de que se vulneren sus derechos; el Comité recomienda asimismo que se dote a esa institución de personal adecuadamente formado, capaz de atender dichas denuncias teniendo en cuenta la sensibilidad del niño”(párrafo 15)³⁴.

De igual manera, conviene señalar que el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el Servicio Nacional de Menores, creada en julio de 2013, concluyó afirmando “...la urgente necesidad de la creación de la institución Defensor del Niño, cuyo objetivo sea la defensa de sus derechos, como igualmente el fomento de la conciencia y difusión de los derechos humanos de los niños, todos ellos, sin distinción de su actual condición; que realice investigación y establezca programas educacionales que fomenten su respeto; que analice la legislación existente y canalice los proyectos de ley asumiendo la representación de los NNA, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de sus derechos humanos, y, con un carácter de institución autónoma que pueda representar los intereses del niño cuando sus derechos se encuentren en peligro, adhiriendo, en particular, a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. / En tal sentido deberá hacerse cargo de la tramitación de las denuncias recibidas en relación con sus derechos y fiscalizar a los servicios que atienden directamente a niños, niñas y adolescentes” (Cámara de Diputados, 2013:261).

La generación de un órgano autónomo no requiere una reforma constitucional, pues hace tiempo ya que nuestro legislador ha ensayado fórmulas legales en esta línea. Dada la fisonomía de la tarea encomendada se estima que podría ser tanto un órgano unipersonal como colegiado. Tratándose de órganos unipersonales tenemos modelos de autonomía como la del Contralor General, garantizada en la Constitución a través de su designación presidencial con acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio, un plazo fijo extenso (8 años) y remoción por mal comportamiento limitada al juicio político. Un ejemplo más sencillo es el Fiscal

³⁴ La Observación General N° 2 señala que “todos los Estados necesitan una institución de derechos humanos independiente encargada de promover y proteger los derechos del niño. Lo que interesa principalmente al Comité es que la institución, cualquiera sea su forma, pueda vigilar, promover y proteger los derechos del niño con independencia y eficacia” (párr. 7) y que, Si bien tanto los adultos como los niños necesitan instituciones nacionales independientes para proteger sus derechos humanos, existen motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asumir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos generalmente es limitado” (párr. 5) [ONU, 2002].

Nacional Económico, designado por el Presidente de la República a través del SADP por un plazo de 4 años (renovable una vez), pero que sólo puede ser destituido por dicha autoridad por causales tasadas (negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones o incapacidad) más el informe favorable del pleno de la Corte Suprema, especialmente convocado al efecto y con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio³⁵.

Tratándose de organismos colegiados el modelo del CplT, ya descrito, es probablemente el más completo, pudiendo encontrarse fórmulas semejantes en el Consejo de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882, de 2003) o el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos (Ley N° 20.405, de 2009).

Otra opción para dar autonomía es incluir en los mecanismos de designación o remoción concursos o fórmulas de participación de la sociedad civil.

Las funciones que podrían asignarse al Defensor podrían incluir desde la denuncia hasta la interposición de acciones. Se propone el siguiente listado tentativo:

- a. Formulación de recomendaciones;
- b. Presentación de un Informe anual a la Cámara de Diputados;
- c. Recepción de reclamos relativos al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia e interposición de buenos oficios;
- d. Revisión de la situación de niños internados en residencias (sean gestionadas por agentes públicos o externalizadas), pudiendo visitar los establecimientos con facultades semejantes a una Superintendencia;
- e. Representación judicial de los derechos de niños/as y adolescentes en procesos judiciales y opción de ser querellante en la persecución de los delitos que afectan a los niños de los sistemas residenciales;
- f. Administración del sistema de información “Observatorio Nacional de la Infancia”

Cabe señalar que aunque se pensó en un momento en un órgano a cargo de conocer y resolver reclamos se optó por un modelo más liviano dado que se desconoce el texto del proyecto de Ley de Garantías y existen garantías en los distintos sistemas existentes, de manera que parece preferible concentrar la acción del Defensor en acciones de alto impacto, más aún si se considera la amplitud de materias que debiera conocer para resolver reclamos en áreas tan heterogéneas como salud, educación o vivienda.

4.3. Función prestacional

³⁵ Incisos 3° y 4° del artículo 33 del D.L. N° 211/1973, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1/2004, del MINECON (D.O. 07.03.2005).

Por último, la entrega de prestaciones públicas a menores para asegurarles el goce de los derechos consagrados en la CIDN corresponde a un variado conjunto de instituciones. Sin embargo, sólo se destacarán las siguientes:

- La representación de los derechos de niños/as y adolescentes en procesos judiciales, que en el programa de gobierno de entrega a un programa especial situado en el Ministerio de Justicia. Se estima que podría estudiarse la entrega de esta función al Defensor del Menor, pero no es preciso que ambas funciones estén juntas: sólo coordinadas;
- La creación de un Servicio de Protección de derechos de la infancia y adolescencia, que reemplazaría al SENAME;
- La creación de un servicio de responsabilidad penal adolescente que asumiría las funciones referidas a infractores que actualmente tiene SENAME, de manera de separarlas de las tareas de protección;
- No ha sido posible culminar aún la distribución nacional/regional/local de las tareas de prestación.

5. Bibliografía

- BACHELET J., Michelle (2013): *Chile de todos. Programa de Gobierno 2014-2018*, 193 p.
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2013). Informe de la Comisión de Familia constituida en investigadora para recabar información y determinar responsabilidades en las denuncias sobre hechos ilícitos ocurridos en hogares del Servicio Nacional de Menores. Valparaíso, 18.10.2013, 281 p.
- GUILLOFF, Matías (2011): “*Nueva Institucionalidad Ambiental: Hacia Una Regulación Deliberativa*”, en Anuario de Derecho Público 2011 Universidad Diego Portales, p. 231-242.
- MEDINA Q., Cecilia (2008): “*La Situación de los Niños y Adolescentes en Chile a la luz de las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas al Tercer Informe Periódico de Chile*”, en Anuario del Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile 2008, p. 199-203.
- ONU, COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2002) “*Observación General N° 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*” (CRC/GC/2002/2), 15 de noviembre de 2002, 9 p.
- POLGA-HECIMOVIH, John (2013): “*Ecuador: Estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa*”, en Revista de Ciencia Política (Santiago), vol.33, n.1, p. 135-160.
- RAJEVIC M., Enrique (2010): «*El Consejo para la Transparencia como “Administración Independiente”*», en Letelier & Rajevic (coords.) *Transparencia en la Administración Pública*. Santiago: Abeledo Perrot, p. 231-247.
- SALAZAR B., Matías (2014): *Estudio de sistemas institucionales comparados de protección de la infancia y adolescencia*. Informe elaborado para el Ministerio de Hacienda, 19 p.
- SIERRA, Lucas (2008): “*Reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades*”, en Estudios Públicos (Santiago, Chile) N° 111, p. 57-102.

PROPUESTA DE DISEÑO INSTITUCIONAL PARA UN SISTEMA INTEGRAL DE LA INFANCIA

1. Introducción	1
2. Las propuestas del Programa de Gobierno y su estado de concreción	2
3. Caracterización de la experiencia en Chile en modelos institucionales transversales vigentes	4
3.1. Enfoque general y matriz a emplear	4
3.2. Transparencia pública.....	5
a) Función Política.....	5
b) Función Garante	7
c) Función prestacional.....	9
3.3. Medio Ambiente	9
a) Función Política.....	10
b) Función Garante	13
c) Función prestacional.....	14
3.4. Educación	15
a) Función Política.....	15
b) Función Garante	16
c) Función prestacional.....	19
3.5. Sistema Intersectorial de Protección Social	20
3.5.1. ChileSolidario	21
3.5.2. Chile Crece Contigo	23
4. Propuesta de diseño institucional para una política pública transversal en materia de infancia.....	24
4.1. Función política	24
a) Comité Interministerial.....	24
b) Órgano Ejecutivo ¿Subsecretaría, División o Unidad especial?.....	26
c) Órgano Ejecutivo: Otras dos opciones	28
4.2. Función garante: el Defensor de NNA	29
4.3. Función prestacional.....	31
5. Bibliografía.....	33