PROYECTO DE LEY QUE CREA LA SUBSECRETARÍA DE LA NIÑEZ

BOLETÍN N° 10.314-06

OBJETIVO	Crear, en el Ministerio de Desarrollo Social, la Subsecretaría de la Niñez. Su rol será el de colaboración directa con dicho ministerio en la elaboración de políticas y planes; la coordinación de acciones, prestaciones, y sistemas de gestión; la promoción de derechos, diseño y administración de instrumentos de prevención; estudios e investigaciones; y la elaboración de informes para organismos internacionales.
TRAMITACIÓN	Tecer trámite constitucional, Senado
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	El artículo único y la disposición primera transitoria deben ser aprobados como normas de carácter orgánico constitucional.
URGENCIA	Suma urgencia
COMISIÓN	Gobierno, Descentralización y Regionalización
SUGERENCIA DE VOTACIÓN	Aprobar (ver punto III. Sobre Consejo de los Niños que debe eliminarse)

IDEAS CENTRALES

I. OBJETIVO Y FUNDAMENTO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene por objeto crear la Subsecretaría de la Niñez como un órgano de colaboración directa del Ministro de Desarrollo Social en la elaboración de políticas y planes; la coordinación de acciones, prestaciones, y sistemas de gestión; la promoción de derechos, diseño y administración de instrumentos de prevención; estudios e investigaciones; y la elaboración de informes para organismos internacionales, en las materias de su competencia en el ámbito de los derechos de los niños.

Por otra parte, el Mensaje indica que el proyecto de ley en cuestión se funda en la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990). Para la efectiva aplicación de dicha Convención internacional, Chile ha modificado cuerpos legales internos, sin embargo, expresa la iniciativa legal

en su fundamentación, resulta necesario ahondar dichas modificaciones para asegurar la aplicación efectiva del Tratado.

El Mensaje, además, hace presente que la Convención en mención dio un carácter de sujeto de derechos a los niños (con capacidad para ejercerlos por sí mismos) lo que significa un cambio en la relación entre el Estado y los niños que aquella que predominaba anteriormente en Chile. Sumado a lo anterior, indica que *"actualmente la institucionalidad existente se basa en el paradigma de la 'situación irregular de los niños' y la doctrina tutelar, lo que ha generado que los problemas de los niños se tiendan a explicar a partir de las carencias individuales de los afectados, de tal manera que en la práctica se trata de un sistema de protección de menores altamente judicializado, en que la Administración sólo cumple un rol de prestador de servicios."*

Agrega que *"se ha generado un subsistema paralelo al resto de la institucionalidad encargada de las políticas sociales, lo que hace necesario aumentar la coordinación de los servicios en las políticas públicas dirigidas a la niñez."* En consecuencia, se hace presente la necesidad de mejorar la institucionalidad existente a través de la creación de una Subsecretaría que coordine las políticas de niñez que impulsa actualmente el gobierno. Así, indica expresamente que ***"la nueva institucionalidad que se propone en el presente proyecto de ley, se inserta en el marco de un sistema de protección y garantía integral de los derechos de los niños."***

II. CONTENIDO Y CUERPOS LEGALES QUE EL PROYECTO MODIFICA

En primer lugar, el proyecto amplía el objeto del Ministerio de Desarrollo Social: incorpora un nuevo inciso al artículo 1° de la ley N° 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, incluyendo como **nuevo objetivo de esta cartera el *"Velar por los derechos de los niños con el fin de promover y proteger su ejercicio de acuerdo con el Sistema de Garantía de Derechos de la Niñez y en conformidad con la Constitución Política de la República y las leyes."*.**

Como indica el primer informe de la comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado, la Subsecretaría de la Niñez se enmarca dentro de un nuevo sistema nacional de garantías de los derechos de los niños, el cual, tal como acontece en otros ordenamientos, está configurado por un conjunto de normas políticas e instituciones, con un fuerte énfasis en la gestión estratégica de la política nacional en materia de infancia y con la protección integral y universal de los derechos de los niños y niñas, que en este caso estaría a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.

Además, el proyecto de ley le entrega a éste último una serie de nuevas atribuciones y objetivos como, por ejemplo, la obligación de velar por los derechos de los niños con el fin de promover y proteger su ejercicio, o la coordinación de acciones, prestaciones o servicios intersectoriales que tengan por finalidad la atención de dicha población.

Estructura del proyecto de ley:

El proyecto consta de un artículo permanente que se refiere a la modificación de la Ley N° 20.530 y, en especial, a la creación de la Subsecretaría de la Niñez. Establece, además, disposiciones transitorias para su efectiva implementación.

Contenido del proyecto:

El Ministro Barraza, en la presentación del proyecto ante la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización (primer trámite constitucional, Senado), indicó que *"el modelo ideal es que la Subsecretaria de la niñez se encuentre anidada en el Ministerio de Desarrollo Social permitiéndole de ese modo articular la política de infancia, dictar medidas de protección, preventivas, antes que se produzca la vulneración o cuando hay riesgo de vulneración severa, y además, tener rectoría estratégica a partir de la creación del Comité interministerial de desarrollo social de la Niñez.".*

En la misma instancia, el Ministro agregó que *"actualmente funciona con un Comité de esas características, pero que sólo se constituye para efectos de pobreza y vulnerabilidad, a las que ahora se incorporarían materias propias de la niñez, para lo cual este comité tendría que unirse el Ministerio de Justicia en tanto vería las materias propias de infracción en responsabilidad penal adolescente, todo lo anterior mediado por el principio de inexcusabilidad por parte de los organismos del Estado, en el sentido que no pueden no prestar atención o cobertura en materia de políticas y programas cuando se trate de infancia."*

Principales funciones de la Subsecretaría de la Niñez:

1) Constituirse como la Secretaría Técnica del nuevo "Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez".
2) Coordinar el Subsistema "Chile Crece Contigo" y otros sistemas de gestión intersectorial.
3) Colaborar en el diseño e implementación de instrumentos de medición y seguimiento de carácter multidimensional de las condiciones de vida de los niños y niñas junto a la Subsecretaría de Evaluación Social.
4) Realizar informes sobre el estado general de la niñez a nivel nacional.
5) En particular, se le asigna al Ministerio de Desarrollo Social un rol de difusión, capacitación o sensibilización destinadas a la promoción y/o protección integral de los derechos de los niños.
6) Promover el fortalecimiento de la participación de los niños y niñas; y
7) Colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la elaboración de los informes periódicos que el Estado de Chile debe remitir al Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

III. PROPUESTA DE ELIMINACIÓN DEL CONSEJO DE LOS NIÑOS

El proyecto original incluía la siguiente figura: *"Existirá un Consejo Nacional de los Niños, el que tendrá por objeto representar la opinión de los niños, conforme a la evolución de sus facultades, en la adopción de las decisiones públicas que les afecten directamente, respetando siempre el derecho y deber de los padres de educar a sus hijos.".*

Sin embargo, la existencia de dicho Consejo y la forma en que se consagraba en el proyecto suscitó un debate en la comisión del Senado (durante el primer trámite constitucional) respecto al rol de los padres y a posibles injerencias de la autoridad pública en la opinión de los niños ya que estos, por su condición de menores de edad, siempre requerirán de la intervención de un tercero para ejercer a cabalidad sus derechos.

Además, no existía claridad en el proyecto de cómo se conformaría este consejo, su estructura, su ámbito de competencia, la forma en que representaría a todos los niños de Chile y qué rol le correspondía a ese Consejo, especialmente si se considera que estaría compuesto únicamente por menores de edad.

Respecto a esto, el senador Zaldívar indicó en la comisión lo siguiente: "Señaló que surgen muchas dudas sobre su funcionamiento y si, por ejemplo, los niños nombrarán un secretario ejecutivo o lo hará el Ministerio, etc. todo lo cual no está claro, aunque no se sea contrario al concepto de participación. No es lo mismo decir que los niños participaran en consejos escolares que en el Consejo que se propone, que más bien parece una norma declarativa de intenciones. (…) Frente a la posibilidad de legislar sobre una institución que no funcione es preferible no hacerlo."[1].
En razón de lo anterior, se optó por eliminar esta figura del proyecto.

A pesar de lo anterior, esta figura se repuso durante el segundo trámite constitucional, por lo que recomendamos votar en contra de este Consejo por las razones expuestas precedentemente.

IV. COMENTARIOS ADICIONALES RELATIVOS AL ASPECTO ORGÁNICO DEL PROYECTO DE LEY

<u>Subsecretaría v/s Servicio de la Niñez</u>

Esta iniciativa legal forma parte del programa de gobierno referente a las llamadas "Políticas de la Niñez". Sobre el particular, próximamente comenzará la tramitación de un proyecto que busca separar el Sename con el fin de crear un sistema de protección especializado con asiento en el Ministerio de Desarrollo Social, para lo que sería necesaria esta Subsecretaría. Por otra parte, dicho proyecto buscaría crear un servicio especializado de protección penal en el caso de infractores de ley, a cargo del Ministerio de Justicia.

No se entiende por qué en un caso resultaría necesario crear una Subsecretaría y en otro no. Esto da cuenta de que la creación de una Subsecretaría y no de un servicio de la Niñez se refiere más a

[1] Nuevo primer informe de la comisión de Gobierno, Regionalización y Descentralización del Senado.

un tema de beneficencia política más que de necesidad de que exista un órgano con las características propias de una Subsecretaría.

El ministro de Desarrollo Social indicó en la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado que *"los ejes de esta nueva Subsecretaría dicen relación con la necesidad de contar con un órgano rector de niñez; la Creación de la Subsecretaría de la Niñez; el cambio en el objeto del Ministerio de Desarrollo Social; la definición de nuevas funciones del Ministerio de Desarrollo Social; la creación de un Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y en nuevos órganos de participación que permitan una articulación entre la institucionalidad, la sociedad civil y los propios niños y niñas de acuerdo a su propia evolución."*

Sin embargo, nuevamente, dichos objetivos también pueden lograrse a través de un Servicio de la Niñez e, incluso, con mayor seguridad ya que para que exista una efectiva protección de los niños. Lo anterior se basa en que la Subsecretaría depende directamente del Ministro de Desarrollo Social el que, evidentemente, cambia según el gobierno de turno, por lo que no se asegura una política de protección de la niñez establece, la que se arriesga a ser ideologizada por dicho gobierno considerando que, de acuerdo a lo expresado en nuestra Constitución, los Ministros son colaboradores inmediatos del Presidente de la República.

De forma contraria a la situación anterior, un servicio que se encargue de los temas de niñez no tiene una relación jerárquica directa con el Ministro, como sí es el caso de una Subsecretaría. Así, existe una mayor probabilidad de que el órgano se politice de acuerdo a las ideologías propias del gobierno de turno si es que este es una Subsecretaría y no un Servicio.

Además, el Servicio podría, a futuro, considerar la posibilidad de conformarse como un gobierno corporativo colegiado. Un ejemplo de lo anterior es el caso de la Comisión de Valores y Seguros que tendrá un órgano colegiado con pluralidad de intervinientes, lo que facilita una cierta objetividad, autonomía y coherencia en el manejo de las políticas y programas que adopte.

El fin del proyecto puede lograrse tanto si se crea una Subsecretaría como si se crea un Servicio, siendo en este caso, por los argumentos expresados anteriormente, más beneficioso lograrlo a través de un Servicio.

<u>Comité Interministerial:</u>

Para efectos de la política nacional de la niñez y su aprobación, se consolida la figura del Comité Interministerial. En la actualidad, el artículo 11 de la ley 20.530 contempla dicho Comité Interministerial para materias propias del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, lo que se hace con este proyecto de ley es ampliar las facultades de dicho comité cuando vea temas relacionados a la niñez, en particular relativo a:

- Aprobar la Política Nacional de la Niñez
- Coordinación de los distintos órganos del Estado en relación a la niñez
- Aprobar las directrices e instrumentos tendientes a garantizar los derechos de la niñez.

- Conocer el informe anual de la Subsecretaría de la Niñez sobre el estado actual de la niñez.

Dicho Comité está compuesto por los mismos Ministerios que el de Desarrollo Social**, sumando dos más**: a) El Ministro de Desarrollo Social, quien lo presidirá. b) El Ministro de Hacienda. c) El Ministro de la Secretaría General de la Presidencia. d) El Ministro de Educación. e) El Ministro de Salud. f) El Ministro de Vivienda y Urbanismo. g) El Ministro del Trabajo y Previsión Social. h) La Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer. **i) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. J) Ministerio del Deporte.**

Dadas las facultades de dicho Comité Interministerial, y que se incorporan en el numeral 8) del proyecto de ley, que agrega un nuevo artículo 16 bis, no se logra entender el objetivo, la necesidad y la real importancia de dicho comité, toda vez que sus facultades son más bien exiguas y difusas, y no van más allá de la labor propia que podría desarrollar la propia subsecretaría.