

---

# Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018)

*Informal rules and the center of government: childhood policy reform  
under Chilean presidentialism (2014-2018)*

JOAQUÍN ROZAS-BUGUEÑO

Pontificia Universidad Católica de Chile

MARÍA P. MARTIN-MÜNCHMEYER

Universidad de Chile

## **Cómo citar/Citation**

Roazas-Bugueño, J. y Martín-Münchmeyer, M. P. (2020). Reglas informales y centro de gobierno: la reforma de las políticas de infancia en el presidencialismo chileno (2014-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, 52, 177-198.  
Doi: Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.52.07>

## **Resumen**

El presidencialismo ha sido ampliamente estudiado en América Latina. Sin embargo, su impacto en la elaboración de políticas públicas permanece prácticamente inexplorado. Este artículo analiza el papel e influencia de los ministerios y las reglas informales en el caso de la reforma a la política de infancia en Chile (2014-2018), elaborada en un sistema presidencialista con un centro de gobierno medianamente institucionalizado. La aproximación metodológica se basa principalmente en un conjunto de entrevistas en profundidad. Los resultados muestran que en un primer momento las reglas informales se *superponen* a las formales y en un segundo momento hay un *desacople* entre instituciones formales y reglas informales, con un mayor rol de los ministerios. Se concluye que la relación entre instituciones formales e informales no es estática, sino que responde a equilibrios de poder dinámicos. De esta forma, el artículo apunta a reflexionar sobre el rol de las reglas informales para entender la elaboración de las políticas públicas en regímenes presidencialistas y sobre la necesidad de discutir alternativas de institucionalización del centro de gobierno.

*Palabras claves:* presidencialismo, políticas públicas, instituciones formales e informales, infancia, Chile.

## Abstract

Presidentialism has been widely studied in Latin America. Nonetheless, its impact on the policy making remains largely unexplored. This article analyzes the role and influence played by ministries and informal rules in the case of Chilean childhood policy reform (2014-2018), elaborated in a presidential system with a fairly institutionalized center of government. The methodological approach is mainly based on a set of in-depth interviews. The results show that in a first moment informal rules *overlap* formal ones whereas in a second moment there is a *decoupling* between formal institutions and informal rules, with Ministries playing a larger role. The conclusion is reached that the relation between formal and informal institutions is not static, but it responds to dynamic balances of power. Therefore, article aims to reflect on the role of informal rules to understand public policy-making in presidential regimes, as well as the need for discussing alternatives to institutionalize the center of government.

*Keywords:* presidentialism, public policies, formal and informal institutions, childhood, Chile.

---

## INTRODUCCIÓN

El presidencialismo ha sido extensamente estudiado en América Latina, dada su centralidad como forma de gobierno y las amplias atribuciones con las que cuenta el presidente (Borges y Turgeon, 2017; Ínacio y Llanos, 2016; Siavelis, 2016; Pereira y Melo, 2012; Negretto, 2006). En la literatura se ha abordado el tema analizando sistemas de partidos (Pereira y Melo, 2012; Hochstetler, 2006; Mainwaring, 1993), coaliciones de gobierno (Albala, 2017; Borges y Turgeon, 2017; Chaisty y Chernyk, 2017) y la formación de gabinetes presidenciales (Chaisty y Power, 2018; Siavelis, 2016; Martínez-Gallardo, 2014).

No obstante, la producción académica sobre los efectos del presidencialismo en la elaboración de políticas públicas ha sido escasa (excepciones destacables son Siavelis, 2016; Gaylord y Rennó, 2015; Amorin Neto, 2006). Gaylord y Rennó (2015) señalan que en el sistema presidencial brasileño la confección de políticas públicas del Ejecutivo se centra en los ministerios técnicos, con presencia del partido político del presidente y que cuanto mayor cercanía ideológica entre los gabinetes ministeriales y el gabinete presidencial, más probable es que aquellos estén involucrados en el *policy making*. Por su parte, Amorin Neto (2006) expone que en trece países presidencialistas americanos (entre los que se encuentra Chile) los presidentes optan por elaborar políticas públicas a través de decretos y de la iniciativa legislativa presidencial, y en estos casos el prorrateo en el gabinete es fundamental a la hora de establecer cuál de los dos caminos toma el presidente. En cuanto a Chile, Siavelis (2016) muestra las tensiones que existen entre los colaboradores presidenciales y las coaliciones multipartidistas en la elaboración de políticas públicas, exhibiendo los encuentros y desencuentros entre las redes formales e informales del presidente.

Asimismo, los regímenes latinoamericanos han destacado por tener centros de gobierno —definidos como el conjunto de instituciones, personas y normas que apoyan

al presidente en la toma de decisiones— poco institucionalizados (Palacios y Jofré, 2016; Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012); es decir, se caracterizan por la centralidad de mecanismos informales en la toma de decisiones, tales como la designación de candidatos y candidatas a elecciones, el involucramiento del círculo cercano del presidente en el *policy making*, clientelismo, corrupción, entre otros (Lowndes y Roberts, 2013; Helmke y Levitsky, 2004; North, 1991).

En este contexto se inscribe este estudio, que trata de explorar el papel e influencia de los ministerios<sup>1</sup> y las redes informales de apoyo presidencial en el caso de la reforma de la política de infancia en Chile (2014-2018), elaborada bajo un sistema político presidencialista. El caso chileno es relevante porque este país ha sido considerado por la ciencia política como un caso de presidencialismo fuerte si se toma en cuenta las potestades legislativas del presidente<sup>2</sup> (Siavelis, 2016, 2000; Valenzuela, 1994), lo que ofrece la oportunidad de abrir la *caja negra* de la elaboración de políticas públicas en este tipo de contextos. Al mismo tiempo, el centro de gobierno en Chile está medianamente institucionalizado<sup>3</sup> (Rosales, 2015), por lo que el programa de gobierno, las relaciones de confianza y los liderazgos informales son fundamentales en la acción política.

Buena parte de las investigaciones sobre instituciones informales en Chile han analizado cómo la corrupción opera en la política (Silva, 2016; Rehren, 2000) y cómo los Gobiernos organizan su círculo de confianza (Siavelis, 2016), sin considerar las redes de confianza y la incidencia de ciertos liderazgos en la toma de decisiones, elementos que sí son abordados por Espinoza *et al.* (2019) al revisar el rol de las reglas informales en la innovación pública a nivel subnacional, lo que arroja luz conceptual para este análisis. De esta manera, el estudio del cambio de la política chilena de

1. Se analizan aquellos ministerios con injerencia en la reforma, tales como: Ministerio de Desarrollo Social (encargado de las políticas sociales y programas destinados a la niñez); Ministerio de Justicia (encargado de programas, políticas y del servicio que brinda atención previa decisión judicial, a niños, niñas y adolescentes a través del Servicio Nacional de Menores, SENAME); Ministerio Secretaría General de la Presidencia (encargado de la relación entre el Ejecutivo y el Congreso y de la elaboración de proyectos de ley), y el Ministerio de Hacienda (encargado de dirigir las finanzas en Chile y, a través de su Dirección de Presupuestos DIPRES, de establecer el presupuesto público).
2. En Chile, el presidente tiene potestad legislativa exclusiva en proyectos que conllevan gasto del tesoro público; en cambio, el Parlamento solo tiene potestad legislativa en aquellas materias que no implican gasto estatal.
3. Rosales (2015) distingue entre tres modelos de centros de gobierno: institucionalizado, semi-institucionalizado y mixto. El primero tiene relación con centros de gobierno con baja centralización en la toma de decisiones, alta especialización y alto grado de memoria institucional. El segundo se caracteriza por una mayor arbitrariedad de parte del presidente en la conformación del núcleo estratégico de gobierno, toma de decisiones centralizadas y bajo nivel de especialización en la toma de decisiones. El tercero viene determinado por centros de gobierno que se encuentran en estado de formación durante los mandatos presidenciales, por lo que las instituciones que los integran son altamente inestables.

protección a niños, niñas y adolescentes (NNA), permite analizar las particularidades de las relaciones, redes y reglas informales e instituciones formales en la elaboración de las políticas públicas.

En el año 2013, el Poder Judicial y Unicef elaboraron un informe crítico y revelador de abusos sexuales y maltrato físico y psicológico en centros tutelados por el Servicio Nacional de Menores (SENAME)<sup>4</sup>. Como respuesta a dicha investigación, la Cámara de Diputados conformó una comisión especial para investigar la gestión y responsabilidad del SENAME. Los resultados señalaron a dicha institución como principal responsable de la vulneración de derechos, dadas las condiciones de hacinamiento, falta de recursos, abusos, maltrato e incumplimiento de deberes por parte de directivos de las residencias. En 2016, la cifra de NNA fallecidos en residencias de SENAME llegó a 1313, según la Contraloría General de la República (Albert, 2017).

En este contexto, la primera medida cumplida de la agenda de prioridad presidencial de Bachelet<sup>5</sup> fue la creación, mediante decreto presidencial, del Consejo Nacional de la Infancia<sup>6</sup>, cuyo propósito fue liderar la reforma y coordinar las instituciones que son parte del sistema de protección a los NNA. Se definió como una instancia asesora de la presidenta de la república para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez. La presidenta nombró una persona con la cual tenía una amistad pública conocida. Esta designación, así como los recursos destinados a sueldos de sus profesionales, fueron ampliamente cuestionados por los partidos de derecha, y las críticas difusamente consignadas en la prensa<sup>7</sup>. En esta línea, los mecanismos de toma de decisiones privilegiaban instancias informales a través de redes de apoyo y cercanía personal.

La centralidad de la presidencia en la toma de decisiones, sumado a un centro de gobierno semiinstitucionalizado, hace que el programa de gobierno y los liderazgos y reglas informales cobren relevancia en el *policy making process*. En este sentido, «en Chile, la evidencia muestra que el equilibrio entre el control presidencial de la formulación de

---

4. El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es una institución dependiente del Ministerio de Justicia, responsable de la atención de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la justicia, como aquellos que han sido vulnerados en sus derechos y requieren protección especializada.

5. Período de Gobierno de 2014 a 2018, apoyado por la coalición de centro izquierda Nueva Mayoría, conformada por los partidos Socialista, Por la Democracia, Demócrata Cristiano, Radical, Comunista, Izquierda Ciudadana y MAS Región. En 2018 es electo Sebastián Piñera, apoyado por la coalición de derecha Chile Vamos y su gobierno se extiende del 11 de marzo 2018 al 11 de marzo 2022.

6. Desde ahora en adelante, Consejo.

7. Ejemplos de prensa son: «La ex Mandataria nombró a su amiga personal para que liderara las transformaciones del organismo [...]. Estela Ortiz recibió 36 millones más de lo que le correspondía al año al encabezar Coanin (Consejo Nacional de la Infancia)», *El Desconcierto*, 14-2-2019, disponible en: <http://bit.ly/3cxoxa1>. Otra declaración realizada por la portavoz de campaña de Piñera: «[...] en el Consejo Nacional de la Infancia, donde existe preocupación por la remuneración mensual de una de las mejores amigas de la presidenta, millonaria, por cierto, y también de los asesores, y para los niños vulnerables, cero», Cecilia Pérez, *Diario Cooperativa*, 2-11-2017, disponible en: <http://bit.ly/2VQHfDJ>.

políticas y la gestión de la coalición puede lograrse más acertadamente mediante la centralización transversal informal de la formulación de políticas, en lugar de la separación formal entre los diseñadores y ejecutores de políticas»<sup>8</sup> (Siavelis, 2016: 5).

De esta manera, siguiendo el análisis de Mascareño *et al.* (2016), se revisan los actores institucionales presentes en la reforma, diferenciando entre ministerios (repartidos por partidos políticos coalicionados) a los que se considera instituciones formales y el *entorno de la presidencia*, al que se considera como red informal. Con ello, se pretende mostrar las estrategias seguidas por la presidencia para impulsar la elaboración de políticas públicas en un caso de gobierno dividido.

El artículo se estructura en cinco secciones. La primera presenta el planteamiento teórico del estudio respecto al rol de las instituciones informales en el *policy making* en contextos de presidencialismo fuerte y centros de gobierno semiinstitucionalizados, como el chileno. La segunda presenta el caso de la política de protección a NNA en Chile, describiendo el desarrollo institucional del sector desde la vuelta a la democracia (1990-2018). La tercera caracteriza la metodología del artículo. La cuarta presenta el análisis de la relación entre instituciones formales y reglas informales en la reforma (2014-2018), mostrando la relevancia del liderazgo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo y su compleja relación con los ministerios centrales del sector. Por último, se ofrecen las conclusiones y reflexiones finales sobre el estudio.

## LAS REGLAS Y REDES INFORMALES EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN PRESIDENCIALISMOS FUERTES

El presidencialismo latinoamericano ha destacado por contar con presidentes con variadas atribuciones, que hacen del poder ejecutivo el principal actor político y jugador con capacidad de veto (Borges y Turgeon, 2017; Ínacio y Llanos, 2016; Siavelis, 2016; Pereira y Melo, 2012; Negretto, 2006; Tsebelis, 1995). El interés por estudiar el presidencialismo en la región es de larga data. Linz (1990) señala que los regímenes presidencialistas latinoamericanos tiene elementos institucionales que posibilitaron los autoritarismos de las décadas de 1960 y 1970 y que han dificultado las transiciones democráticas. A ello se suman la reflexión de Lijphart (1994) sobre la regla mayoritaria para tomar decisiones en el presidencialismo, y el trabajo de Valenzuela (1994) sobre los problemas de procesamiento político que pueden surgir en regímenes presidenciales con sistemas de partidos multipartidistas (como el caso de Chile previo al golpe de Estado de 1973).

Chile es un caso paradigmático de presidencialismo en América Latina (Siavelis, 2016, 2000; Olavarría-Gambi, 2015; Valenzuela, 1994). Las facultades del presidente

---

8. Traducción propia del texto original «in Chile, evidence suggests that the tradeoff between presidential control of policy making and coalition management is more aptly navigated using informal transversal centralization of policy making, rather than formal separation between policy designers and implementers».

en Chile son más amplias que en otros países latinoamericanos, entre las que destaca su potestad legislativa exclusiva (ver pie de página 2); la elaboración de decretos con fuerza de ley; el nombramiento de altos cargos del Ejecutivo como ministros, subsecretarios, asesores directos, autoridades de la Administración subnacional como intendentes y gobernadores; la designación del contralor de la república, con acuerdo del Congreso; el nombramiento de tres miembros del Tribunal Constitucional; la elección y remoción de comandantes en jefes de las Fuerzas Armadas y de Orden, y la designación de magistrados de la Corte Suprema, previa aprobación del Senado (Olavarría-Gambi, 2015; Fernández y Rivera, 2012). Por ello, el presidente es central en el *policy making* (Siavelis, 2016; Olavarría-Gambi, 2015).

Sin embargo, esa misma prevalencia del presidente chileno en la toma de decisiones entra en conflicto con la política partidista, ya que los asesores de la presidencia tienden a politizarse, dificultando la lealtad de los partidos que conforman la coalición de gobierno, teniendo en cuenta el contexto de prorrato político<sup>9</sup> (Siavelis, 2016). Esta disputa se relaciona principalmente con la poca institucionalización de los procedimientos y actores que participan en la toma de decisiones (centro de gobierno), dado el margen que tiene la presidencia para diseñar y centralizar la toma de decisiones (Palacios y Jofré, 2016; Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012). Este tipo de fenómenos despertó la preocupación por la gestión y el procesamiento eficaz de los problemas públicos por parte de organizaciones internacionales, las que iniciaron el estudio de los centros de gobierno (Martín *et al.*, 2013; Banco Mundial, 2010).

En este sentido, «las actividades de seguimiento de decisiones, coordinación de políticas, comunicación oportuna y anticipación y manejo de crisis, se dificultan cuando la institucionalidad de la organización se comienza a desordenar debido a modificaciones *ad hoc* a medida que crece» (Aninat, 2012: 54). Como indica Rosales (2015), la baja institucionalización del centro de gobierno es un fenómeno común en América Latina. Brasil y México son los países con centros de gobierno más institucionalizados; Chile, Costa Rica y El Salvador cuentan con núcleos estratégicos de gobierno semiinstitucionalizados, mientras que Argentina, Ecuador y Paraguay cuentan con los centros de gobierno menos institucionalizados.

Desde la restauración de la democracia, Chile ha pasado por centros de gobierno con diferentes características. Los Gobiernos de Aylwin (1990-1994) y Frei (1994-2000) tuvieron centros altamente institucionalizados, con un gran peso de los ministerios SEGPRES, Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB) y de Hacienda. En el Gobierno de Lagos (2000-2006), asumieron relevancia los asesores personales y el *segundo nivel*<sup>10</sup>, además de los ministerios antes mencionados. En el primer Gobierno

9. Repartición de altos cargos de acuerdo con el desempeño electoral de los distintos partidos de la coalición de gobierno.

10. Asesores que no tienen rango ministerial y son de plena confianza del presidente. Su nombre, se debe a que los asesores se ubicaban en el segundo piso del palacio de gobierno La Moneda (Fernández y Rivera, 2012).

de Bachelet (2006-2010) se consolidó la importancia del segundo piso y la toma de decisiones se caracterizó por estar lejos de los partidos. Finalmente, el Gobierno de Piñera (2010-2014) destacó por su liderazgo personal y la importancia de su comité político —SEGPRES, SEGEOB, Ministerio del Interior y Ministerio de Hacienda— a la hora de elaborar las políticas públicas (Rosales, 2015; Fernández y Rivera, 2012).

Lo anterior subraya dos elementos: la capacidad del presidente de estructurar el centro de gobierno *ad hoc* a su plan de gobierno y coyunturas; y la importancia de las relaciones de confianza en la toma de decisiones, es decir, reglas y redes informales. Sin embargo, los estudios recientes sobre centros de gobierno se han centrado en instituciones como el segundo nivel o el tipo de liderazgo del presidente (Palacios y Jofré, 2016; Siavelis, 2016; Rosales, 2015; Martín *et al.*, 2013; Fernández y Rivera, 2012), pero han dejado fuera los programas de gobierno y liderazgos informales del círculo cercano a los mandatarios. De esta manera, la reforma de infancia (2014-2018) brinda una oportunidad para avanzar en esa línea, al analizar el liderazgo ejercido desde la Secretaría Ejecutiva del Consejo y cómo se relaciona con distintos organismos del Estado.

Con todo, es necesario definir instituciones formales e informales (Lowndes y Roberts, 2013; Helmke y Levitsky, 2004; Lowndes, 1996; North, 1991). Las instituciones no son solo la suma de reglas inscritas en un sistema legal-normativo, sino que están situadas en la cultura y a merced de las relaciones de poder (Fontaine, 2015), y se definen como aquellas reglas que moldean el comportamiento de los individuos hacia el interior de una sociedad, cuya distinción recae en la naturaleza —si tiene obligatoriedad legal o normativa— de los procedimientos para hacer efectivas dichas reglas (North, 1991). En el caso de las instituciones formales, las reglas están establecidas de forma legal o normativa y son de público conocimiento (Helmke y Levitsky, 2004; North, 1991).

Por otra parte, por instituciones informales se entenderán «las reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, siendo creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales establecidos oficialmente»<sup>11</sup> (Helmke y Levitsky, 2004: 727). Como se mencionó anteriormente, entre las instituciones informales destacan las tradiciones, normas no oficiales y prácticas cotidianas (Waylen, 2014; North, 1991). Dentro de las normas informales y las formas de relacionarse de los actores se agregan los programas de gobierno, los liderazgos y las redes personales, elementos en los que se centra este artículo. Como señalan Espinoza *et al.* (2019), los estilos de liderazgo, la interacción selectiva por parte de autoridades con distintos actores y la negociación extrainstitucional por parte de los tomadores de decisiones constituyen elementos esenciales para entender la innovación en políticas públicas.

Dentro del debate sobre las instituciones informales existen dos corrientes. La primera sostiene que las instituciones informales se acoplan con las instituciones formales creando orden, reduciendo la incertidumbre en la toma de decisiones y

---

11. Traducción propia del texto original «socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels».

permitiendo que los procedimientos en la elaboración de las políticas públicas sean estables (Schoeller *et al.*, 2017; Azari y Smith, 2012; Stacey y Rittberger, 2003; North, 1991). La segunda argumenta que las instituciones informales pueden tener un impacto indeseado en el desarrollo de las políticas públicas (Peters, 2016; Helmke y Levitsky, 2004; Estrin y Prevezer, 2001). Esta literatura ha estado enfocada, sobre todo, en países en desarrollo o subdesarrollados, dándole una connotación intrínsecamente negativa a las instituciones informales, asociándolas generalmente al crimen organizado o la corrupción (Schultze-Kraft *et al.*, 2017; Mascareño *et al.*, 2016; Casson *et al.*, 2010). Sin embargo, lo que interesa en este estudio es analizar cómo entran en conflicto y/o competencia las instituciones informales y formales (Mascareño *et al.*, 2016; Siavelis, 2016; Gaylord y Rennó, 2015; Waylen, 2014), complejizando el proceso de políticas públicas. Para ello, se seguirá la tipología de relaciones entre instituciones de Mascareño *et al.* (2016), adaptándolo a la relación entre instituciones formales y aspectos informales como redes personales, liderazgos y programa de gobierno.

Estos autores vinculan los tipos de relaciones entre instituciones con instituciones informales particulares, lo que hace que la conceptualización sea rígida y no tenga aplicabilidad teórica suficiente. Además, fijan la relación entre instituciones desde las instituciones informales, lo que hace que la teoría sea estática y no permita examinar la relación entre ambos tipos de instituciones de forma bidireccional. En esta línea, se utilizarán los tipos de relaciones desancladas de instituciones informales particulares y de forma dinámica. Entonces, se toma la propuesta de Mascareño *et al.* (2016) de la siguiente manera: se distingue entre relaciones de integración, superposición y desacoplamiento entre instituciones formales y reglas informales. La primera, hace alusión a una colaboración virtuosa y de fiscalización entre instituciones formales y elementos informales. La segunda, guarda relación con una alteración en el funcionamiento de las reglas formales o informales, donde una puede tener mayor relevancia en el *policy making*, pero sin llegar a opacar por completo a otro tipo de institución o reglas. La tercera, refiere a un reemplazo total de un tipo de norma sobre otra, relegando a una de estas a una posición de prácticamente nula incidencia en la ingeniería de las políticas públicas.

Conviene mencionar que en un mismo sector de políticas públicas pueden darse los tres tipos de relaciones. En el caso de la reforma de infancia en Chile, operan principalmente la superposición y el desacoplamiento. Los estilos de liderazgos y las trayectorias personales de los principales tomadores de decisión entran en conflicto con las instituciones que están mandatadas formalmente a dirigir la reforma de protección a NNA, tensionando el sector y en ocasiones bloqueando la acción de las instituciones formales, y viceversa.

## SISTEMA CHILENO DE PROTECCIÓN A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES Y SUS ACTORES INVOLUCRADOS (1990-2014)

El sistema de protección a los NNA en Chile se caracteriza por ser sectorizado y focalizado (Bedregal *et al.*, 2014; Maldonado, 2014), y está conformado por cuatro

ministerios, SENAME, una agencia de Presidencia y distintos programas albergados en los ministerios<sup>12</sup>, enfocados a la primera infancia (Chile Crece Contigo), educación (becas de alimentación y transporte y acceso a salas cunas) y salud (enfocado en niños y niñas de 0 a 10 años). Como primer antecedente del sistema, se creó en 1967 el Consejo Nacional de Menores o CONAME (Ley 16 618), que tenía por objetivo velar por los derechos de la infancia y adolescencia vulnerada. En 1979 el CONAME fue reemplazado por el SENAME (Decreto Ley 2465), que funciona a través de centros de atención propios y organismos colaboradores. Previo a la legislación al CONAME, la protección a los NNA estuvo en manos de la caridad (Andrade y Arancibia, 2010).

En 1990 Chile firma la Convención de Derechos del Niño<sup>13</sup>. La ratificación del tratado internacional obliga a Chile a adoptar medidas que cumplan con los estándares de la Convención, es decir que se centren en un enfoque de derechos, cumpliendo con los principios de interés superior del niño y de autonomía progresiva. Los primeros avances relacionados con la Convención fueron en materia de derecho de familia. En 1998 se promulgó la Ley 19 585, que elimina la distinción entre hijos legítimos e ilegítimos. En tanto, bajo el Gobierno de Lagos se crearon los Tribunales de Familia (Ley 19 968 de 2004), que materializaron el derecho de todos los NNA a ser escuchados, al estipular que todo juez debe considerar en sus fallos el interés superior del niño.

El 11 de julio de 2005 se reorganizó el SENAME (Ley 20 032) definiendo las líneas de intervención para subvencionar instituciones. Además, se crearon las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), cuya función es proteger a los NNA en situación de vulneración de derechos a nivel local, entregando ayuda psicológica, social y judicial a las familias y a los NNA. En junio del mismo año se instauró el sistema judicial de responsabilidad penal adolescente o RPA (Ley 20 084), una de las principales reformas al sector de infancia. La legislación reconoce al adolescente como sujeto de derecho penal, pero con prerrogativas asociadas a su minoría de edad (Berríos-Díaz, 2006). De esta manera, la ley establece un rango de edad de RPA entre 14 y 16 años, mientras que aumenta la edad penal adulta a 16 años. Por su parte, en 2009 se creó el subsistema de protección a la infancia Chile Crece Contigo (ChCC), que es la primera política intersectorial que se hace cargo de la infancia temprana —entre 0 y 4 años (Bedregal *et al.*, 2014)—. Esta política beneficia a los NNA y sus familias que están en el sistema público de salud, aunque también cuenta con beneficios universales, y se estructura en torno al programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial, a la vez que también entrega acceso gratuito a salas cunas y jardines infantiles y consta de una serie de subsidios para los beneficiarios (vivienda, apoyo laboral, educación de adultos, subsidio único familiar, entre otros).

Durante el Gobierno de Piñera (2010-2014) se enviaron proyectos de ley que buscaban dividir el SENAME en dos servicios nacionales (Boletín 8487-07) e instalar

---

12. Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social, (MDS) y Justicia y Derechos Humanos. Bajo este último se encuentra la administración de SENAME.

13. De ahora en adelante, la Convención.

un nuevo sistema de protección de derechos de los NNA (Boletín 8911-18), pero ninguno de los dos proyectos fue aprobado. Pese a los avances realizados después de la ratificación de la Convención, el carácter focalizado de la política de infancia no ha cambiado suficientemente, manteniéndose la centralidad de la protección a los NNA en situación de vulneración y a los infractores de ley, tomando SENAME un papel preponderante en el sector (Contreras *et al.*, 2014).

Finalmente, la presidenta Bachelet asumió el compromiso de cambiar la política de infancia en su programa de gobierno e inició un proceso de reforma (2014-2018). Durante su administración se conformó el Consejo para coordinar las instituciones que integran el sistema y liderar la reforma de la política de infancia. Entre 2015 y 2018 se inició la tramitación de una batería de proyectos de ley, aprobándose las leyes que crean la Defensoría de la Niñez (Ley 21 067) y la que conforma la Subsecretaría de la Niñez (Ley 21 090). Sin embargo, hay tres proyectos relevantes que no lograron finalizar su tramitación durante el Gobierno: el que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada (Boletín 11176-07), el que establece el Servicio Nacional de Reinserción (Boletín 11174-07) y el que origina el sistema de garantías de derechos de la infancia (Boletín 10315-18).

## METODOLOGÍA

El encuadre metodológico de este estudio está vinculado a los enfoques cognitivos de análisis de políticas. Estas aproximaciones están centradas en el estudio empírico de las ideas o los factores cognitivos que son esenciales para entender los cambios de política, más que en los intereses o la racionalidad económica. De esta manera, estos enfoques consideran esenciales para el análisis los cambios en valores, ideas y construcciones de sentidos de los miembros de una sociedad (Roth, 2008; Surel y Sánchez, 2008; Muller, 2006). Para abordar estos aspectos, se realizaron un total de veintitrés entrevistas individuales en profundidad a actores relevantes vinculados a la formulación de políticas de infancia en Chile (ver tabla 1). Las entrevistas, de duración aproximada de una hora, se efectuaron previo consentimiento informado, conforme a las normas éticas de investigación<sup>14</sup>. La selección de los entrevistados se realizó mediante un muestreo intencionado, considerando a los directivos y profesionales provenientes del Gobierno, de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la infancia, del mundo académico y de organismos internacionales; todos ellos con incidencia en el diseño de la reforma.

Además de las entrevistas, se realizó una revisión de documentos secundarios, tales como artículos académicos que abordan la política de protección a NNA en Chile y el

---

14. Los consentimientos informados siguieron los procedimientos de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Chile (CONICYT), que exigen su aprobación por el Comité de Ética respectivo de la Universidad de Chile.

TABLA 1.  
CARACTERIZACIÓN DE ENTREVISTADOS

Ámbito	Entrevistados (pertenencia y número)
Gobierno e instituciones públicas del sector de niñez y adolescencia <i>Total: 10 entrevistas</i>	Ministerios: SEGPRES (2), MDS (2), Hacienda (2), Justicia (1), directora del SENAME (1) y Consejo Nacional de la Infancia (2)
Organizaciones de la sociedad civil involucrados en infancia <i>Total: 5 entrevistas</i>	Representantes de organizaciones de atención a la niñez, reconocidos por SENAME (3) Representantes de organizaciones especializadas en niñez (2)
Organismos internacionales <i>Total: 3 entrevistas</i>	Oficial Banco Mundial (1) Oficial BID (1) Oficial OIT (1)
Académicos y expertos en infancia y adolescencia <i>Total: 5 entrevistas</i>	Académicos especialistas en infancia y adolescencia (3) Expertos con trayectoria en infancia y adolescencia (2)

Fuente: elaboración propia.

programa de gobierno de Bachelet (2014-2018). Las entrevistas fueron analizadas desde la teoría fundamentada —*grounded theory* (Conlon *et al.*, 2015; Birks y Mills, 2011; Strauss y Corbin, 2002)— con el *software* N-Vivo. La teoría fundamentada permite hacer un análisis en profundidad de los datos cualitativos a partir del método de comparación constante, generando un sistema de categorías y relaciones entre estas y brindando la oportunidad de incluir evidencia emergente, permitiendo realizar una lectura lo más detallada posible y que haga justicia a la complejidad del objeto de estudio (Conlon *et al.*, 2015; Strauss y Corbin, 2002). De esta forma, se crearon categorías abiertas de forma exploratoria y, seguidamente, se crearon códigos relacionales o axiales con el fin de ir refinando el análisis. Finalmente, se realizó una codificación selectiva, que permitió depurar la codificación axial y tener una narrativa exhaustiva sobre las relaciones entre instituciones formales y reglas informales en la reforma de infancia.

## LA RELACIÓN ENTRE INSTITUCIONES FORMALES Y ASPECTOS INFORMALES EN LA REFORMA A LA POLÍTICA DE INFANCIA EN CHILE (2014-2018)

Los centros de gobierno cambian de acuerdo con el gobierno y las políticas públicas que se pretende elaborar. En este caso, el programa de gobierno prometía reformar el sistema de protección a NNA y, dada la relevancia de los programas en la democracia chilena como una hoja de ruta que es prudente cumplir (Fernández y Rivera, 2012), se instaló la necesidad política de contar con un plan para efectuar el cambio en la

política, sin obviar que la crisis del SENAME había adquirido importancia mediática. Durante los primeros cien días de gobierno, la presidenta Bachelet creó el Consejo como una institución transitoria para liderar la reforma de infancia y coordinar a las diferentes instituciones del sector. El Consejo estaba conformado por un comité de ministros<sup>15</sup> y una Secretaría Ejecutiva. De esta manera, el centro de gobierno de la política del sector de niñez y adolescencia quedó conformado por el Consejo, MDS, Ministerio de Justicia y SENAME, con la Secretaría Ejecutiva del Consejo como el actor de mayor relevancia, cuestión que cambiaría con el transcurso del *policy making*. Como veremos más adelante, esto se explicaría por la preeminencia de reglas y redes informales. A efectos analíticos, la interacción entre estos actores y la centralidad del Consejo será considerada como el primer momento de la reforma, lo que será objeto de un estudio en profundidad más adelante.

A continuación, se dará paso a analizar el desarrollo de las relaciones de poder entre instituciones dentro del centro de gobierno. Para la dirección del Consejo, la presidenta Michelle Bachelet nombró a una persona de su plena confianza, quien fue vicepresidenta de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) durante el primer gobierno de Bachelet y tiene una relación de amistad de larga data con la presidenta.

«Acá [en el Consejo, la presidenta] pone una persona que todo el mundo sabe que es muy cercana, por lo tanto, no es que hable por la presidenta, pero obviamente la Secretaría Ejecutiva tenía, sobre todo en ese momento, que es el momento inicial del Gobierno, del punto de vista simbólico, tenía mucho poder, mucho más allá del que tuvieran normativamente desde el Consejo» (entrevista 10 a experto en niñez, 1-6-2017).

Este es el primer *input* para el análisis, que expone la relevancia que tuvo el liderazgo del Consejo, dada la relación de cercanía entre la Secretaría Ejecutiva y la presidenta. En otras palabras, esto muestra la relevancia de las personas y sus redes como una estrategia del Ejecutivo. Por lo anterior, y porque el mandato oficial de la presidencia le otorgaba a la SEGPRES la conducción de la reforma, consideramos el liderazgo de la Secretaría Ejecutiva del Consejo un aspecto informal que incidió en el resultado de la reforma. Esta situación empezó a generar roces con SENAME y MDS por la forma en que el Consejo lideraba, centrado en la relación de su Secretaría Ejecutiva con la presidenta.

Este primer momento de relaciones institucionales se caracterizaron por una relación de desacoplamiento (Mascareño *et al.*, 2016), donde el Consejo tendió a asumir los roles institucionales del MDS y SENAME en la elaboración de políticas públicas, gestionando la reforma de forma unilateral, es decir, con liderazgo y capital político propio como motor de impulso y conducción de la reforma. SENAME, que es la principal institución del sistema de protección a la niñez y adolescencia porque se encarga de los NNA vulnerados e infractores de ley, ha sido la institución que más críticas ha

---

15. Aparte del ministro de SEGPRES, los otros ministros que conforman el Comité son el de MDS, Justicia, Educación, Salud, Hacienda y de la Mujer y Equidad de Género.

recibido por la crisis del sector. Sin embargo, su rol en la reforma fue escaso. SENAME, como institución dependiente del Ministerio de Justicia, puso sus esfuerzos en el diseño del proyecto de ley para crear el Servicio Nacional de Reinserción Adolescente. Esta situación se mantendría hasta el final del Gobierno de Bachelet.

De acuerdo a lo anterior, la directora de SENAME señaló que «[...] cuando yo asumo, lo que a nosotros se nos dijo como dirección es “eso lo está viendo el Consejo Nacional de la Infancia con Ministerio de Desarrollo Social”, ¿ya? Y lo que se me había informado era que se habían como habilitado para que el Consejo tuviese cierta información o lo que requiriese, pero no había esta relación fluida, permanente, incluso de diálogo» (entrevista 8, 13-6-2017).

De esta forma, el Consejo habría ejercido cierta interacción selectiva con las instituciones formales, manejando con qué actores se vinculaba y en qué momentos.

De esta forma, el involucramiento de SENAME «en la discusión de los proyectos [fue] casi nada, yo diría que al final los sumaron al de protección especializada en reinserción, pero eso al final, pero no ha participado, ha estado ausente. Primero, yo creo por tensiones internas de quién era director y con la Secretaría Ejecutiva al principio [...]» (entrevista 2 a autoridad de Gobierno, 18-5-2017).

En el contexto de vacío de poder del organismo institucional principal responsable del resguardo y protección de derechos de NNA, como es SENAME, el Consejo se terminó desacoplando a dicha institución, dada su centralidad en el centro de gobierno. El mandato del Consejo y la cercanía personal entre la Secretaría Ejecutiva del Consejo y la presidenta fueron factores influyentes, además de los ya mencionados problemas de conducción de SENAME. Como mencionan Villena-Oliver y Aldeguer-Cerdá (2017), en su estudio sobre la estructuración del poder en Gobiernos de España, el círculo de personas cercano a la presidencia —muchos de ellos excolaboradores de Gobierno— ejercen tal influencia en la toma de decisiones que terminan por definir aspectos centrales de las políticas públicas, fenómeno que puede ser extrapolado al caso de la reforma de la infancia en Chile.

Respecto de la relación entre el Consejo y el MDS, hubo disputas entre ambas instituciones por liderar la reforma. Cuando el MDS buscó un rol más preponderante en la reforma, el Consejo tenía un liderazgo ya instalado. Lo anterior queda reflejado en lo que ocurrió con el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada, donde el MDS solo entra en una etapa posterior de su diseño: «Sé que este último [proyecto], pasó del Consejo al [Ministerio] de Desarrollo Social en alguna etapa de la historia de los proyectos de ley, que eso también te genera frenos en términos de cuánto avanzamos, cuánto no avanzamos» (entrevista 8 a directora SENAME, 13-6-2017).

En este marco de menor liderazgo de los organismos formales, la Secretaría Ejecutiva del Consejo buscó promover la reforma de manera centralizada —liderando, más allá del rol coordinador asignado—. En este sentido, «[...] el Consejo nunca entendió que coordinaba, entendió que era un supra ministerio y por lo tanto la gente de infancia era de ellos y el resto daba insumos, [la Secretaría Ejecutiva] cree que es una entidad que está por sobre los ministerios y que la agenda es de ellos y que eso podría

haber resultado si es que efectivamente ella tuviera un equipo capaz técnica y políticamente, cuestión que no tiene» (entrevista 4 a autoridad de Gobierno, 24-5-2017).

Esta situación se complementó con la primera administración del MDS, que no tuvo a la reforma dentro de sus principales prioridades político-estratégicas. De esta forma, ante la prioridad de la reforma en el programa, la Secretaría Ejecutiva del Consejo tomó el espacio de conducción de esta. No obstante, las relaciones de poder en la elaboración de la reforma cambiarían con la llegada de un nuevo ministro al MDS, por su interés personal con la protección a NNA<sup>16</sup> y porque la reforma se encontraba en un estado de mayor maduración que al comienzo del Gobierno, donde se estaba conformando su núcleo estratégico. Muestra de ello es que una autoridad de Gobierno señala que el cambio en las relaciones entre instituciones se debió a que «[...] en el caso del [nuevo] ministro [del MDS], simplemente por su profesión y porque le importaba más el tema infancia, así de sencillo, y él fue armando un equipo [...] porque él tenía un interés personal en el tema, la ministra anterior no. [...] Él intentó empezar a meterse en lo que ya llevaba el Consejo e inmediatamente con la Secretaría Ejecutiva empezó a chocar» (entrevista 4, 24-5-2017).

Este cambio iniciaría un nuevo escenario de redistribución del poder por la conducción de la reforma, estableciendo el segundo momento en las relaciones entre instituciones formales y elementos informales, el de la superposición (Mascareño *et al.*, 2016). La relación de superposición entre el MDS y el Consejo se caracterizó por un conflicto sobre la competencia de ambas instituciones para estructurar acciones y dirigir la reforma, donde el MDS buscaba mayor protagonismo frente al conjunto de actores parlamentarios y de gobierno, lo que se tradujo en una permanente presencia y liderazgo en la discusión en el Congreso de los proyectos de ley que conformaban la reforma.

En esta línea,

[...] [el] Ministerio de Desarrollo Social también ha tenido capacidad, ha conformado un buen equipo, ha tenido voluntad de llevar los temas, voluntad política me refiero, que yo creo que eso también es un factor súper relevante, pero como en esa materia existen más interesados, el tema se complicó más... Por el Consejo y Hacienda que finalmente también se involucró. Y en Hacienda se metieron en temas técnicos, donde no necesariamente son especialistas; entonces ahí, también ahí se produjo una cosa que fue un poco difícil de resolver. Yo creo que ha existido poca capacidad para ponerse de acuerdo, principalmente esa capacidad para ponerse de acuerdo (entrevista 6 a jefa de departamento del Ministerio de Justicia, 11-8-2017).

Por otra parte, la Secretaría Ejecutiva del Consejo buscaba no perder influencia y mantener su posición en la toma de decisiones sobre la orientación y contenidos de la reforma. Ello se ejemplifica en la siguiente cita: «Ha sido muy complejo trabajar con el Consejo [desde MDS], porque ellos no han logrado entender que son un organismo

---

16. Fue ministro de Desarrollo Social desde la salida de Villegas hasta el fin del Gobierno y fue psicólogo clínico del Consejo de Defensa del Niño entre 2008 y 2010.

transitorio y más bien han querido trabajar de puertas cerradas,» (entrevista 1 a asesora del MDS, 16-5-2017).

En este escenario de flujos de cambios en la distribución de poder entre Consejo y MDS, el Ministerio de Hacienda tomó protagonismo —sobre todo en la ley de garantías—, por lo que la discusión se volcó en buena medida a lo presupuestario, siendo criticado por los demás actores institucionales al convertirse en un actor de veto. «Hacienda [...] se comporta como un ente autónomo, como Banco Central, y que evalúa al Ejecutivo, del cual son parte». (entrevista 1 a asesora del MDS, 16-5-2017).

Una segunda crítica es a su falta de *expertise* y conocimiento técnico sobre niñez y adolescencia. «[Hacienda] actúa con mucho prejuicio, que es el prejuicio del dueño de la billetera fiscal, es evidente y ese rol lo hace muy bien, pero a veces creo que le cuesta mucho interactuar técnicamente con los especialistas sectoriales [...]» (entrevista 14 a funcionario de organismo internacional, 25-9-2017).

Lo anterior se relaciona con lo que exponen Palacios y Jofré (2016), Rosales (2015) y Fernández y Rivera (2012) respecto a la importancia del Ministerio de Hacienda en la toma de decisiones del Ejecutivo desde la vuelta a la democracia, donde esta institución se posiciona como el órgano del Estado que pone los límites y los *tiempos* de la elaboración de las políticas públicas. La situación es similar en el caso de la reforma de infancia, pero con la particularidad de que el Ministerio de Hacienda entra en el *policy making* de manera tardía, ganando preeminencia al haber disputa entre los actores institucionales de la reforma. Como menciona un experto en infancia, «Es que al final, Hacienda... yo creo que terminó imponiendo todos sus términos, como es razonable, razonable cuando el proceso está mal llevado» (entrevista 10 a directora de organismo colaborador del SENAME, 1-6-2017).

En esta línea, el centro de gobierno cambió con el nuevo ministro de Desarrollo Social y la entrada del Ministerio de Hacienda en la elaboración de la política, de manera que la Secretaría Ejecutiva del Consejo vio mermada su capacidad de injerencia en la reforma, producto de la superposición entre instituciones formales y el liderazgo de dicha secretaría. A diferencia del desacople entre instituciones en el primer momento de la reforma, no hay un reemplazo completo de instituciones sobre otras, sino un reordenamiento de las relaciones de poder, donde el rol del Consejo se reacomoda hacia una menor incidencia en el *policy making*. De esta forma, los actores sectoriales, como el MDS, acorde a su rol formal institucional asumen un papel de importancia política en la elaboración de la reforma de la niñez y adolescencia, mientras que el Ministerio de Hacienda entra a la discusión, de la que había estado ausente, pese a ser parte formal del Comité de Ministros.

De esta forma, se puede sostener que las instituciones informales —programa de gobierno y liderazgos en base a afinidades personales— juegan un rol importante en la elaboración de las políticas públicas en Chile, donde el presidente tiene facultades exclusivas en la toma de decisiones políticas que le permite desarrollar centros de gobierno *ad hoc* a sus necesidades políticas. Sin embargo, las instituciones formales muestran tener capacidad para revertir las relaciones de poder, lo que se retrata de buena forma con la acción del Ministerio de Hacienda y el MDS en el segundo

momento de la reforma. Esto muestra que no porque exista mayor espacio para la preeminencia de las instituciones informales, dicho posicionamiento va a ser estático.

En síntesis, al existir un centro de gobierno medianamente institucionalizado, el presidente tiene la capacidad de conformar un centro de gobierno a su medida para llevar adelante la reforma de infancia, que fue una de sus promesas de campaña estipulada en su programa de gobierno. El núcleo de gobierno estuvo centrado en el Consejo, en un primer momento, lo que produjo una relación de superposición entre las instituciones formales y elementos informales y, en un segundo momento, de desacoplamiento entre el Consejo y el MDS y el Ministerio de Hacienda, reordenándose las relaciones de fuerza, y con ello el centro de gobierno del sector de infancia.

## REFLEXIONES FINALES

Este artículo da cuenta de la importancia de examinar el rol que cumplen elementos informales a la hora de entender la elaboración de las políticas públicas. Como muestra el análisis de la reforma de infancia en Chile, estos elementos adquieren relevancia en contextos donde el presidente tiene las atribuciones para constituir centros de gobiernos *ad hoc* a sus necesidades. Los aspectos informales relevantes en la reforma fueron el programa de gobierno y las relaciones de confianza entre tomadores de decisiones.

Sin embargo, la preeminencia de lo informal en la confección de la política en contextos de presidencialismo fuerte y de núcleos estratégicos de gobierno semiinstitucionalizados, como es el caso revisado en este artículo, debe matizarse, ya que no es una relación estática entre instituciones, sino que es coyuntural y depende de la capacidad de agencia política que tengan las instituciones formales en determinado momento. Como se analizó, en un primer momento el MDS tenía una menor importancia en la reforma, lo que se modificó con un nuevo ministro, cuyo liderazgo incorporaba como objetivo prioritario de su gestión la reforma a las políticas de niñez. Sumado a lo anterior, la entrada del Ministerio de Hacienda a las discusiones del diseño de la reforma terminó por producir un cambio en el estado de las relaciones de poder.

Respecto al estudio de las normas y elementos informales, este artículo entrega dos aportes. Por un lado, visibilizar la acción de reglas y redes informales en la toma de decisiones y mostrar la compleja relación entre lo informal y lo formal. A su vez, muestra que la aproximación teórica basada en la tipología de Mascareño *et al.*, (2016) —relaciones de integración, superposición y desacoplamiento entre instituciones— es útil para examinar las relaciones entre instituciones formales y elementos informales en el *policy making*, abriendo nuevas líneas de investigación a futuro para examinar políticas de distintos sectores.

Por otro lado, esta investigación expone que la ausencia de un centro de gobierno definido institucionalmente en Chile abre el espacio para que el presidente defina de manera discrecional cómo se canalizará el *policy making*. No obstante, esta afirmación abre una serie de interrogantes: ¿es realmente necesario institucionalizar del todo el centro de gobierno? ¿Cómo la total institucionalización del centro de

gobierno impactaría en la toma de decisiones en un sistema presidencial como el chileno? ¿Acaso la institucionalización del centro de gobierno no conllevaría un posible bloqueo en la capacidad de los Gobiernos para realizar reformas?

El llamado a institucionalizar el centro de gobierno proviene de organizaciones internacionales (Martín *et al.*, 2013; Banco Mundial, 2010) que buscan promover el desarrollo desde la experiencia de los países desarrollados del norte del globo, muchas veces dejando de lado las características propias de los contextos de países en vías de desarrollo, como los de la región latinoamericana. Si bien es indiscutible que la presencia de procedimientos regulares en la toma de decisión y en el *policy making* son fundamentales para que no se den situaciones que puedan socavar la calidad de la política, institucionalizar completamente el centro de gobierno implicaría rigidizar el proceso de políticas públicas a tal punto que podría producir un eventual inmovilismo en el cambio de la política.

La reforma de la política de infancia, con todas sus complicaciones y materias aun no resueltas, es resultado tanto de la capacidad de la presidencia para formar un centro de gobierno en razón de los compromisos adquiridos con la ciudadanía conformados en el programa de gobierno —con la preminencia de las afinidades personales, que ello conlleva— como de las instituciones formales implicadas en el sector de la política. En esta línea, uno de los hallazgos interesantes de este estudio de caso es la consideración de que las relaciones entre instituciones formales y elementos informales debe hacerse desde un enfoque dinámico y coyuntural de las relaciones de poder.

El actual Gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022)<sup>17</sup> ha dado muestras de que la protección a NNA es un tema prioritario para su Administración, llamando a un gran acuerdo nacional por la infancia durante los primeros días de su mandato, el cual está enfocado en dividir SENAME, mejorar las prestaciones estatales a la niñez y adolescencia vulnerada, modificar la ley de adopciones y la creación del Ministerio de la Familia y Desarrollo Social en reemplazo del MDS (SENAME)<sup>18</sup>. En este contexto, se abre un nuevo ciclo de *policy making* donde la conformación del centro de gobierno y la relación entre reglas formales e informales está en construcción, abriéndose una nueva oportunidad para seguir explorando este tema.

## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto «Cambio en las políticas hacia la infancia y adolescencia en Chile. Análisis de los marcos interpretativos de

---

17. Sebastián Piñera resultó ganador de las elecciones presidenciales de 2017, llegando por segunda vez al Gobierno. La coalición de Piñera es Chile Vamos, que alberga a los partidos de centro derecha y derecha Amplitud, Evópoli, Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente.

18. «Presidente Sebastián Piñera llama a Acuerdo Nacional por la Infancia», SENAME, 13-3-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2uVWNLo> (acceso: 10-7-2018).

instituciones y actores relacionados», del Consejo de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile (FONDECYT, 2016, n.º 11 160 330).

### Referencias

- Albala, Adrián. 2017. «Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalitional Survival?», *Brazilian Political Science Review*, 11 (2): 1-27. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>.
- Albert, Catalina. 2017. «SENAME: las terribles cifras que demuestran que nada ha cambiado», *Ciper*, 23-6-2017 [blog]. Disponible en: <http://bit.ly/3aw4vel>.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. «The Presidentialism Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas», *Comparative Political Studies*, 39 (4): 415-440. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414005282381>.
- Andrade, Carlos y Sara Arancibia. 2010. «Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia», *Revista CEPAL* 101: 127-143. Disponible en: <https://doi.org/10.18356/42f31b45-es>.
- Aninat, Cristóbal. 2012. «El Centro de Gobierno en la experiencia de la OCDE», en M. Ángeles Fernández y Eugenio Rivera (eds.), *La trastienda del Gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Azari, Julia y Jennifer Smith. 2012. «Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies», *Perspectives on Politics*, 10 (1): 37-55. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592711004890>.
- Banco Mundial. 2010. *Driving Performance through Center of Government Delivery Unit*. World Bank Other Operational Studies, 10465. Washington: Banco Mundial.
- Bedregal, Paula, Andrés Torres y Camila Carvallo. 2014., *Chile crece contigo: el desafío de la protección social a la infancia*. Santiago: PNUD-Chile.
- Berríos-Díaz, G. (2006). Derechos de los adolescentes detenidos y actividad persecutoria previa al control judicial de la detención. *Revista de Estudios de la Justicia*, 7: 121-161.
- Birks, Melanie y Jane Mills. 2011. *Grounded Theory: A Practical Guide*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Borges, André y Mathieu Turgeon. 2019. «Presidential coattails in coalitional presidentialism», *Party Politics*, 25 (2): 191-202. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068817702283>.
- Casson, Mark, Marina Giusta y Uma Kambhampati. 2010. «Formal and Institutions and Development», *World Development*, 38 (2): 137-441. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.10.008>.
- Chaisty, Paul y Svitlana Chernykh. 2017. «How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties

- in Presidential Systems», *Political Research Quarterly*, 70 (4): 1-16. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912917715912>.
- Chaisty, Paul y Timothy Power. 2018. «Flying solo: Explaining single-party cabinets under minority presidentialism», *European Journal of Political Research*: 58 (1): 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12275>.
- Conlon, Catherine, Gemma Carney, Virpi Timonen y Thomas Scharf. 2015. «“Emergent reconstruction” in grounded theory: learning from team-based interview research», *Qualitative Research*, 15 (1): 39-56. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1468794113495038>.
- Contreras, José Ignacio, Vicky Rojas y Lorena Contreras. 2014. «Análisis de programas relacionados con la intervención en niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos: la realidad chilena», *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 15 (1): 89-102. Disponible en: <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol14-Issue1-fulltext-528>.
- Espinoza, Vicente, Violeta Rabi, Valentina Ulloa, y Emmanuelle Barozet. 2019. «Decision-making and informal political institutions in Chilean sub-national public investment», *Public Organization Review* 19: 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11115-018-00433-1>.
- Estrin, Saul y Martha Prevezer. 2011. «The role of informal institutions in corporate governance: Brazil, Russia, India, and China compared», *Asia Pacific Journal Management*, 28 (1): 41-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10490-010-9229-1>.
- Fernández, María de los Ángeles y Eugenio Rivera. 2012. *La trastienda del Gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago: Catalonia.
- Fontaine, Guillaume. 2015. «Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas», *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5 (2): 80-98.
- Gaylord, Sylvia y Lucio Rennó. 2015. «Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System», *Presidential Studies Quarterly*, 45 (2): 247-269. Disponible en: <https://doi.org/doi.org/10.1111/psq.12186>.
- Helmke, Gretchen y Steve Levitsky. 2004. «Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda», *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
- Hochstetler, Katheryn. 2006. «Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America», *Comparative Politics*, 38 (4): 401-418. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/20434009>.
- Inácio, Magna y Mariana Llanos. 2016. «The Institutional Presidency in Latin America. A Comparative Analysis», *Presidential Studies Quarterly*, 46 (3): 531-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/psq.12297>.
- Linz, Juan. 1990. «The perils of presidentialism», *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.
- Lijphart, Arend. 1994. «Presidential and majoritarian democracy: theoretical observations», en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Lowndes, Vivien. 1996. «Varieties of new institutionalism: a critical appraisal», *Public Administration*, 74 (2): 181-197. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>.
- Lowndes, Vivien y Mark Roberts. 2013. *Why institutions matter. The new institutionalism in political science*. Nueva York, Hampshire: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-137-32913-4_2).
- Mainwaring, Scott. 1993. «Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination», *Comparative Political Studies*, 26 (2): 198-228. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.
- Maldonado, Francisco. 2014. «Estado y perspectivas de la reforma proyectada en Chile sobre el sistema de protección de menores de edad», *Revista Lust et Praxis*, 20 (2): 209-334. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-00122014000200006>.
- Martín, Alessandro, Mariano Lafuente y Carlos Santiso. 2013. *El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Nueva York: BID.
- Martínez-Gallardo, Cecilia. 2014. «Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability», *Journal of Politics in Latin America*, 6 (2): 3-38. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1866802X1400600201>.
- Mascareño, Aldo, Artur Stamford da Silva, Daniel Loewe y Darío Rodríguez. 2016. «Redes Informales e Instituciones Democráticas en América Latina», *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, 59 (3): 683-718. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/00115258201689>.
- Muller, Pierre. 2006. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Negretto, Gabriel. 2006. «Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America», *Latin America Politics and Society*, 48 (3): 63-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00356.x>.
- North, Douglass. 1991. «Institutions», *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1): 97-112. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>.
- Olavarría-Gambi, Mauricio. 2015. «Agenda and Public Policy: Evidence from Chile», *International Journal of Public Administration*, 39 (2): 157-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>.
- Palacios, Carlos y Hugo Jofré. 2016. «Permanencia de agentes claves en el centro de gobierno. El caso chileno (1990-2014)», *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 24 (14): 91-119.
- Pereira, Carlos y Marcus André Melo. 2012. «The Surprising Success of Multiparty Presidentialism», *Journal of Democracy*, 23 (3): 156-170. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2012.0041>.
- Peters, Guy. 2016. «Institutionalism and Public Policy», en Guy Peters y Phillipe Zittoun (eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*. Londres: Palgrave-MacMillan.
- Rehren, Alfredo. 2000. «Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile», en CEP Chile, *Reforma del Estado, Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*. Santiago de Chile: CEP Chile.

- Rosales, Felipe. 2015. «El diseño del centro de gobierno latinoamericano: un análisis comparado del rol de la presidencia», *Revista de Estudios de Políticas Públicas* 1 (1): 77-99. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2015.38362>.
- Roth, André Noël. 2008. «Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?», *Estudios Políticos*, 33: 67-91.
- Santiso, Carlos, Mariano Lafuente y Alessandro Martín. 2013. *The Role of the Center of Government: A Literature Review*. Nueva York: BID.
- Schoeller, Magnus, Mattia Guidi y Yannis Karagiannis. 2017. «Explaining Informal Policy-Making Patterns in the Eurozone Crisis: Decentralized Bargaining and the Theory of EU Institutions», *International Journal of Public Administration*, 40 (14): 1211-1222. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01900692.2017.1295266>.
- Schultze-Kraft, Markus, Fernando Chinchilla y Marcelo Moriconi. 2017. «New Perspectives on crime, violence and insecurity in Latin America», *Crime, Law and Social Change*, 69 (4): 1-9. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9758-3>.
- Siavelis, Peter. 2000. *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile*. Pensilvania: Pennsylvania State University Press.
- Siavelis, Peter. 2016. «Cabinets and Informal Advisory Networks in Multiparty Presidential Systems», *Presidential Studies Quarterly*, 46 (3): 569-591. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/psq.12295>.
- Silva, Patricio. 2016. «“A Poor but Honest Country”: Corruption and Probity in Chile», *Journal of Developing Societies*, 32 (2): 178-203. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0169796X15609712>.
- Stacey, Jeffrey y Berthold Rittberger. 2015. «Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU», *Journal of European Public Policy*, 7 (37): 854-883. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1350176032000148342>.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin. 2002. *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Antioquia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Surel, Yves y Javier Sánchez. 2008. «Las políticas públicas como paradigmas», *Estudios Políticos*, 33: 41-65
- Tsebelis, George. 1995. «Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism», *British Journal of Political Science*, 25 (3): 289-325. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0007123400007225>.
- Valenzuela, Arturo. 1994. «Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile», en Juan Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Villena-Oliver, Andrés y Bernabé Aldeguer-Cerdá. 2017. «La importancia de los gobernantes invisibles en la democracia. Un estudio de la estructura de poder latente de dos Gobiernos en España (2004 y 2012)», *Revista Española de Ciencia Política*, 45: 67-94. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.45.03>.

Waylen, Georgina. 2014. «Informal Institutions, Institutional Change, and Gender Equality», *Political Research Quarterly*, 67 (1): 212-223. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1065912913510360>.

Presentado para evaluación: 17 de julio de 2018.

Aceptado para publicación: 24 de febrero de 2020.

JOAQUÍN ROZAS-BUGUEÑO

[jirozas@uc.cl](mailto:jirozas@uc.cl)

Magíster en Sociología y Cientista Político, ambos grados de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es profesor a tiempo parcial del pregrado de Administración Pública de la Universidad Alberto Hurtado y del pregrado de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

MARÍA PÍA MARTIN-MÜNCHMEYER

[mpmartin@dii.uchile.cl](mailto:mpmartin@dii.uchile.cl)

Doctora en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. En la actualidad es directora del Magister en Gestión y Políticas Públicas y académica de políticas públicas la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile.