



Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad

Revista Mad. Revista del Magíster en

Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad

E-ISSN: 0718-0527

revistamad.uchile@googlemail.com

Facultad de Ciencias Sociales

Chile

TORRES GUTIÉRREZ, OSVALDO

Niñez, Políticas Públicas y Sociedad Civil

Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad, núm. 3,

2008, pp. 17-45

Facultad de Ciencias Sociales

Santiago de Chile, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=311249720002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Niñez, Políticas Públicas y Sociedad Civil

OSVALDO TORRES GUTIÉRREZ

Antropólogo, Magíster en Historia de Chile

Doctor (c) Estudios Latinoamericanos

otorres@achnu.cl

Hay que recordar que el gobierno de derecha por excelencia ha sido el de Pinochet, que es el peor de la historia de Chile. Sin embargo, creo que en muchas cosas el oficialismo ha sido facilista y ha reemplazado la política por las consideraciones tecnocráticas y negociaciones de corto alcance.

(M. A. Garretón, Premio Nacional de Humanidades, julio 2008)

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto hacer una discusión sobre el momento que vive Chile en el plano de sus políticas públicas, particularmente aquellas dirigidas a la niñez y adolescencia.

En este sentido, el trabajo vincula las características de la transición política y los acuerdos implícitos y explícitos sobre el modelo económico fundado bajo la dictadura, y cómo éste condiciona las reformas al Estado y al diseño de las políticas sociales en democracia. También adelanta algunos juicios sobre las razones que llevan a cierta impotencia por definir una institucionalidad social más acorde con los desafíos presentes y futuros del país y, en particular, de las políticas dirigidas hacia la niñez y la adolescencia.

En este contexto, se pone en debate la relación entre la concepción de las políticas actuales con el específico mundo de los niños. Es decir, se vinculan el diseño “desde arriba” por parte de la institucionalidad pública, con la heterogeneidad constituida “desde abajo” por los sujetos objeto de esas políticas, y se discute la eficacia y eficiencia de tales diseños. Con esto, se pretende debatir la relación entre tecnocracia y política, y entre políticas subsidiarias y asistenciales con las promocionales y garantistas de derechos hacia los niños y adolescentes.

Lo anterior es importante, toda vez que las leyes y políticas hacia este grupo de edad, han tenido significativas transformaciones y nuevos recursos, que expresan la mayor prioridad que adquieren esos niños en la agenda política y el lugar que le asignan de acuerdo a la representación que se ha construido en torno a ellos.

II. Contexto socio político

Las características del Estado heredadas por el régimen dictatorial, se pueden sintetizar reconociendo de partida que éste es una poderosa institución por ser: a) centralizado para ejercer la represión y el control social; b) desconcentrado (en su ejecución a nivel regional y comunal) para administrar las políticas públicas de diseño y financiamiento centralmente decididos y, c) de mínima incidencia en las políticas y gasto social.

La noción de “Estado mínimo”, impulsada por el neoliberalismo desde mediados de la década del ’70 y durante los ’80, no se atiene, en estricto rigor, a la realidad, pues su peso político era exorbitante –por la vía del control de la vida, las libertades y organización de las personas y por tener un poder legislativo auto designado– y se sostuvo bajo la forma de Estado de Excepción de carácter permanente. La autoridad económica también tenía una influencia determinante por la vía del control de la tasa de cambio, la propiedad del sistema financiero intervenido, la designación directa del Directorio del Banco Central, entre otras tuiciones, lo que significaba tener un factor importante de la autoridad política sobre los mercados y la economía en general. La designación de todas las autoridades en las Regiones (incluido los rectores de las universidades públicas) y Municipios implicaba un Estado centralista extendido por el territorio y con una disciplina en la ejecución de políticas que era alimentada por el temor a los despidos^[1]. Las responsabilidades administrativas locales aumentaron sin presupuestos adecuados para temas como la salud y la educación pública. Es decir, había un Estado mínimo en su expresión del gasto social y máximo para resguardar el modelo económico que se iba imponiendo. El Estado era objeto del debilitamiento en el específico

^[1] La ley de “inamovilidad funcional” para los empleados públicos, junto con fijar el número total de éstos, fue firmada por la dictadura después de su derrota en el plebiscito de 1988.

campo de la propiedad de empresas estratégicas, de la protección de ciertos mercados productivos y de precios, como en el gasto público dirigido a la población.

En base a lo anterior, se puede afirmar que lo que distinguía a ese “Estado Mínimo” era su carácter subsidiario y asistencial. Es decir, operaba en las políticas sociales hacia aquellas personas que no tenían condiciones de ingreso suficiente como para acceder a los servicios de educación, salud, vivienda, alimentación y otros. Se subsidiaban los ingresos más bajos de dos maneras: a) directamente con una asignación monetaria de acuerdo a los resultados de la Ficha de Caracterización Social (CAS), que ordenaba a los postulantes según su nivel de pobreza y les asignaba puntajes para acceder a este tipo de beneficio, (entre estos subsidios se encuentran la Pensión de Asistencia Social e Invalidez (PASI), para los que no tienen previsión y son pobres; el Subsidio Único Familiar (SUF), otorgado para los hijos hasta los 18 años y el Subsidio de Agua Potable (SAP), que se vincula a la cuenta de agua) y b) indirectamente a través de un pago al prestador de un servicio, como por ejemplo vía subvención educacional por cada niño presente durante el mes en la escuela o por un *per cápita* en salud a los administradores respectivos, según el número de inscritos en un Consultorio público; también hay un subsidio a los establecimientos pre-escolares, al ahorro para la vivienda básica y a los productores rurales pobres, entre otros. Con estos criterios se operaba con la idea de la “focalización del gasto”, que implicaba que no todos las personas eran merecedores del subsidio sino que, exclusivamente, aquellos más pobres y de acuerdo al presupuesto que cada año se otorgaba para aquellos programas. Debido al criterio anterior, los beneficiados por los subsidios podían aumentar o reducirse según la situación económica y la estimación del gobierno. Según cifras de Mideplan, al año 1990 se entregaban 311.363 SUF de los cuales 103.061 llegaban al 20% más pobre; hacia el 2003 el SUF llegaba a 372.711 de los cuales 207.844 correspondían al 20% más pobre, que recibía el 53% del monto total. También se verifica una mejor focalización en el 40% más pobre respecto de 1990^[2].

^[2] “El 20% de la población de menores ingresos, recibió en 2006 el 47,9% de los subsidios totales. Lo importante es que, a través del tiempo, ha ido mejorando la llegada de los subsidios hacia los sectores más pobres, contribuyendo a mejorar la distribución del ingreso, ya que en 1990 el 20% más pobre solo disponía del 33,7% del total”. En Andrés Sanfuentes, *Efectos redistributivos del Gasto Social*, Informe N° 620. Economía. 26/07/2007.

En otras palabras, el Estado neoliberal no reconocía los derechos de las personas para acceder a determinados subsidios y servicios sino que establecía, “desde arriba” y por funcionarios no electos, los criterios que permitían definir quiénes podían recibirlas cada año. Esto se expresó claramente en los presupuestos anuales de la nación, en que los ajustes a la baja de los montos monetarios para esa franja de chilenos, oscilaban de acuerdo a los ingresos públicos. Incluso los presupuestos dirigidos hacia lo que se llamó “menores en riesgo social” tuvieron el mismo desempeño y no jugaron ningún rol contra cílico, pues sus montos disminuían en la misma medida que se incrementaba la cesantía de los padres, el deterioro de los salarios y de los servicios sociales. Esto queda en evidencia con el presupuesto del Servicio Nacional de Menores (SENAM) pues, si se toma el año 1980 como índice 100, al año siguiente, con el inicio del sistema la subvención por niño, subía a 230, bajando paulatinamente en medio de la crisis económica de 1981-84, para llegar en 1986 a 102; de esta forma, en 1989 ya había descendido a 87^[3].

Con la transición democrática, iniciada en 1990, la situación tenderá a modificarse paulatinamente. La prioridad fue aumentar el gasto social para responder a las expectativas del sector más pobre, que llegaba al 40% de la población. La vía para obtener los recursos fue una reforma tributaria que tenía dos ejes: el aumento de los impuestos a los mayores ingresos (progresivo) y el aumento de IVA (regresivo, en tanto todos pagan igual no ganando igual), lo que se viabilizó luego de muchas presiones y negociaciones con la derecha política y los senadores designados que estructuraban la mayoría parlamentaria. Esta negociación marcó un giro respecto de la doctrina económica anterior, relativa a que toda buena política es aquella que disminuye los impuestos.

En esta dirección, sin grandes reformas al aparato burocrático, se instaló la idea de que las políticas sociales podían, con más recursos financieros, mejorar y ampliar la focalización siguiendo el criterio de los ingresos familiares. Con la institucionalidad ligada al Ministerio de Planificación, emergieron nuevas políticas y se ensayaron modelos de intervención social que permitieron –junto a otras variables– reducir significativamente los niveles

^[3] Torres O., *El menor abandonado, la herencia del régimen militar*, Ed. DNI, Santiago, 1990. Se puede señalar que en 1988, el Ministro de Hacienda de la época, H. Büchi, impuso la cotización del 7% para la salud de los pensionados, disminuyéndoles las jubilaciones.

de pobreza y extrema pobreza. La batalla por disminuir la pobreza en los primeros siete años se mostró exitosa, aunque manteniéndose la prevalencia de manera proporcional en los grupos de mujeres jefas de hogar como en los mapuches y los niños. Esto revelaba que la pobreza, cada vez menor, siempre golpeaba más fuerte a los más vulnerables de esa propia franja.

Este diseño no estuvo en contraposición al “Estado subsidiario”, sino que éste se hizo más activo y creativo en el impulso de ofertas que pudieran ampliar la franja de beneficiarios-clientes-usuarios, que fueron los nombres que iba adquiriendo el ciudadano según se acentuara la idea de eficiencia-mercado-calidad en la atención de los servicios que entregaba el aparato público a la población. Se reajustaron las pensiones mínimas, las pensiones asistenciales, los subsidios de vivienda, los equipamientos en colegios y consultorios, etc. En la medida que la economía crecía se incrementaron los recursos y se direccionaron en función de la estrategia de reducir la pobreza y mejorar las coberturas; hubo una significativa ampliación del gasto social.

Sin embargo, el cuestionamiento a los fundamentos del Estado subsidiario no se produjo sino, más bien, se orientó la crítica a la errada política de la época dictatorial de hacer de la política social un componente auxiliar del desarrollo económico^[4]. El esfuerzo se centró en “dar más” e incorporar variables como la “integralidad de la atención”, la “intersectorialidad”, “la satisfacción del usuario”, pero sin reformar los instrumentos e institucionalidad central heredada. Estos debates estuvieron influidos por la propia evolución que iban teniendo los organismos internacionales tales como el Banco Interamericano del Desarrollo, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, los que paulatinamente evaluaban que las políticas de subsidios no resolvían los problemas del desarrollo de los países, ni que la sola “tecnificación” de la atención desde el Estado, incrementaba la calidad; particularmente para los casos de educación y salud.

La cristalización de la agenda social como el eje político de los gobiernos de la Concertación fue significativa, pero no implicó una revisión de la

[4] El cuestionamiento al Estado subsidiario no se realizó por varias posibles razones: porque era introducir un debate sobre el modelo económico que no estaba en las prioridades de la Concertación; si se cuestionaba se ponía en tensión a la coalición pues en este punto no existía consenso; una alternativa a lo subsidiario era aumentar el peso del Estado lo que implicaba introducir otro factor de tensión política con los partidarios del régimen autoritario con mayoría en el Senado, etc. Como se verá en el artículo, el Estado subsidiario hoy sí está cuestionado.

institucionalidad social. Ya en el gobierno de Frei Ruiz Tagle, se evidenciaron estos problemas que obstaculizaban el cumplimiento de las metas en el plano social. Quizás el hecho más significativo de esta situación se produjo en torno al destino del Ministerio de Planificación y Cooperación, Mideplan, que experimentó la renuncia de los ministros Luis Maira, el año 1996 y luego de Roberto Pizarro en 1998, en medio del debate sobre la disolución de ese ministerio y el traspaso de las funciones de la División de Planificación, Estudios e Inversión, a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. La situación fue tal, que el presidente Eduardo Frei R. T., anunció el 20 de mayo de 1998 que "...este organismo (Mideplan) se suprimirá al término de mi gobierno".

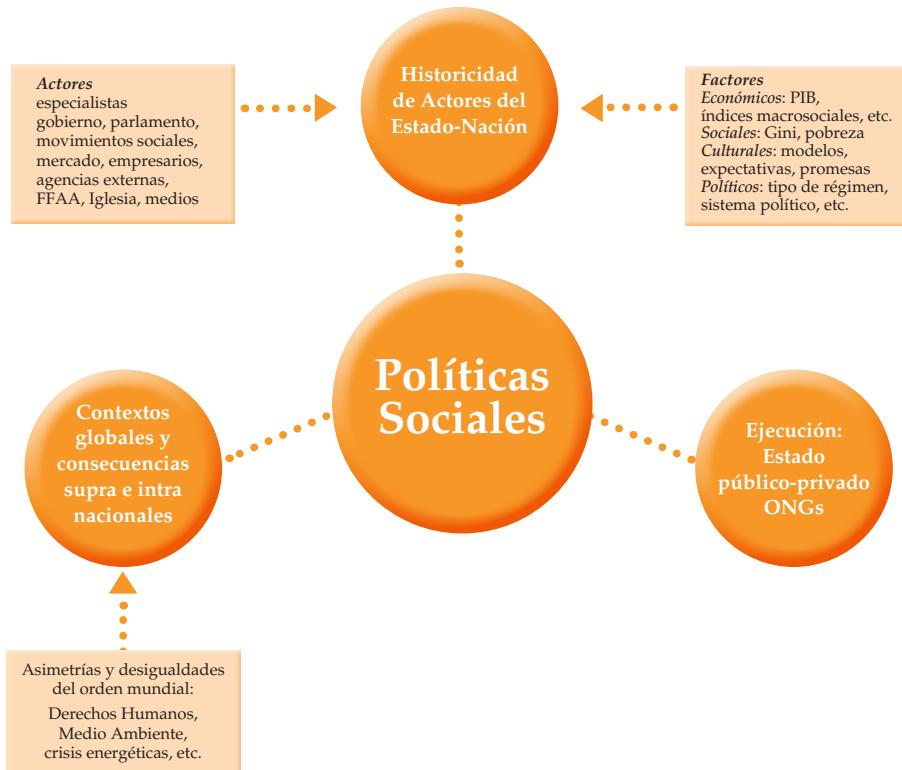
En tanto, en lo que respecta a los niños y adolescentes, hubo notables avances en la cobertura educativa de enseñanza básica y media, en la atención a niños vulnerados en sus derechos y en los índices de salud, donde hubo transformaciones importantes en el perfil epidemiológico. Pero ninguna de estas áreas tuvo un cambio sustantivo en la orientación de las concepciones instaladas en la etapa anterior. Los promotores de la Convención de los Derechos del Niño, CDN, no consiguieron la modificación de la Ley de Menores, ni la instalación de un Defensor del Niño, ni una reforma al SENAME, manteniéndose prácticamente inalterada la visión y prácticas de control social hacia los niños vulnerados en sus derechos; el aumento de la cobertura de los programas establecía una situación paradójica. A pesar de lo anterior, los promotores de la CDN lograron, en esta etapa, sensibilizar ciertos espacios e instalar el discurso y promover una incipiente capacitación en diversos actores.

A principios del siglo XXI, emergen nuevas propuestas en el área de salud con la idea del fortalecimiento del sector público: el Plan AUGE, que reconoce como derechos ciudadanos el acceso garantizado a la salud en casos graves; el Chile Solidario que intenta salir del asistencialismo para potenciar a las personas y familias en su lucha contra la pobreza; y, desde los propios estudiantes secundarios, que evidencian la incapacidad de la reforma educacional de los años noventa para generar calidad educativa.

Y, sin embargo, a pesar de la expansión del gasto social y las modificaciones en su enfoque (que incorporaron concepciones como inversión social, o desarrollo del capital humano e, incipientemente, la de garantías a derechos), si se relaciona el gasto social con el crecimiento del P.I.B. éste ha reducido su participación. Es decir, en términos absolutos, el gasto público se

expande en el período 1990-2006, alentado por un crecimiento sostenido de la economía y de los ingresos del Estado. Pero si se observa en términos relativos, –es decir, respecto a qué porcentaje en ese crecimiento ha significado–, el gasto público se reduce. Por ejemplo, si en los años '60 el gasto público era de un 25% del PIB y en el año '70 alcanzó al 31,5%, para culminar en el 40% en 1973, hacia el año 1990 se situaba en 22,1% del total. Para el 2005 este gasto era de un 24,5% del PIB. Como se observa y contra la idea existente en la opinión pública, en términos relativos –es decir en proporción al crecimiento de la economía– el gasto del Estado aún está por debajo del año 1970; tenemos aún un Estado débil en el plano social.

Considerando lo señalado, la configuración de las políticas públicas y, en particular, las de carácter social, están ligadas al juego de varios factores y actores que se podrían sintetizar en el siguiente cuadro:



III. Acerca del Estado y sus diseños

Las características del Estado heredadas por el régimen dictatorial, se pueden sintetizar reconociendo de partida que éste es una poderosa institución por ser: a) centralizado para ejercer la represión y el control social; b) desconcentrado (en su ejecución a nivel regional y comunal) para administrar las políticas públicas de diseño y financiamiento centralmente decididos y, c) de mínima incidencia en las políticas y gasto social.

Lo anterior, deja abierta la pregunta sobre cuál es el modelo de Estado que debe intervenir en las políticas sociales, toda vez que el modelo neoliberal, de contracción del Estado, no cuenta con grados importantes de legitimidad social.

Esta pregunta es pertinente, cada vez que cíclicamente tanto los dirigentes políticos como los técnicos de los centros de estudios y, últimamente, el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad, hablan de la inadaptación de Estado a la expansión del gasto público y a las demandas que hay sobre él. Desde la crisis del caso conocido como MOP-Gate, se evidenció una institucionalidad estatal inadecuada al crecimiento económico que llevaba el país, como a las exigencias que la ciudadanía comenzaba a plantear sobre los servicios públicos y también sobre la transparencia en el uso de éstos. Se han promovido, tanto la fusión de ministerios (Obras Públicas con Transporte y Telecomunicación) sobre lo cual ha habido que echar pie atrás, como la creación de nuevos (Servicio Nacional de la Mujer, Medio Ambiente) o simplemente su eliminación como lo fue el intento ya señalado de MIDEPLAN que ahora vive un momento de re-legitimación. En el plano sectorial, ejemplos evidentes han sido la crisis en el sector salud por los casos de VIH no comunicados a los portadores o con los adolescentes infractores de la ley, cuya situación en los recintos privativos de libertad, ha vulnerado varios de sus derechos^[5].

Es claro que para tener una efectiva y eficiente política social de protección de derechos y exigibilidad de éstos, se requiere una reforma

^[5] Se puede ver un reciente informe de Contraloría, sobre Sename y aplicación de la Ley 20080 (disponible en www.contraloria.cl, además de los recursos de protección presentados por ACHNU y los informes de UNICEF

modernizadora del Estado, orientada a fortalecer una institucionalidad social por una parte y otra de carácter autónoma que promueva y garantice los derechos ciudadanos.

Algunos de los factores que son importantes de considerar para un debate sobre las orientaciones de las políticas sociales, se pueden ordenar como:

a) Hay que aprender de los errores

Hay fracasos en diversos diseños que se han querido implementar y que han llevado a generar un malestar social en importantes segmentos de la población hacia el Estado, abriendo la brecha para que se legitime el sector privado en la prestación de servicios sociales; este es un primer paso para la contracción del Estado. El más conocido de los fracasos ha sido el del transporte público a través del diseño y puesta en ejecución –a inicios del año 2007– del Transantiago, donde operaron profesionales y técnicos, tanto del sector público como privado, produciendo una crisis que ya lleva más de un año y con pérdidas sobre los US\$ 700 millones, al primer semestre del 2008. Otro ejemplo fue el proceso de masivas construcciones de viviendas sociales que en los años noventa logró desactivar la presión de los movimientos poblacionales sin casa con relativo éxito, al generar el más vasto plan de viviendas de 42 m²^[6], que manteniendo los mercados de la tierra, terminó por alojar a los pobres en la periferia de las ciudades, en habitaciones de escasa calidad, alejándolos de sus fuentes de trabajo y de sus vínculos familiares, creando así zonas homogéneas de marginalidad y, con ello, aumentando la exclusión social y el deterioro de sus condiciones de vida.

Actualmente, con otro enfoque, se desarrolla una política de vivienda que pone el acento en la calidad de éstas, tanto en construcción y amplitud (52 m²), como en ubicación, en tanto bonifica la compra en suelos urbanizados, lo que permite optar con mayores posibilidades, a vivir en lugares próximos a sus redes sociales y/o laborales^[7].

^[6] Aunque hubo dos grandes tomas en la comuna de Peñalolén en menos de 10 años que involucraron a más de 12.000 personas.

^[7] Sin embargo, al mantenerse el mercado del suelo sin ninguna regulación y ampliándose rápidamente en las zonas periféricas a las grandes urbes, la especulación se mantiene absorbiendo rápidamente los subsidios.

Lo anterior, hace evidente que el principal error es abordar las políticas públicas y sus transformaciones sin considerar la participación popular –que es una manera de considerar su cultura–, sin la coherencia de los intereses públicos con los privados –el lugar del mercado en este diseño debería ser subsidiario y no a la inversa–, y sin medir el impacto social de las medidas –considerar indicadores cualitativos y no aquellos que incentivan la medición de resultados sin incluir procesos.

b) Un modelo híbrido de política social tiene un límite en su rendimiento

Uno de los problemas más significativos, es que durante los gobiernos democráticos no se ha resuelto el dilema o se ha decidido una combinación de enfoques, que deja a la política social marcada por una tensión entre el modelo neoliberal del Estado (su carácter subsidiario de la demanda), con criterios liberales (intervención estatal en alianza “público privada”) y, recientemente, con las ideas socialdemócratas del Sistema de Protección Social (garantías públicas para los derechos sociales de los ciudadanos).

Este problema se hace evidente en la actualidad con el debate sobre la “crisis de la Salud”, cuyo gasto público está por debajo de la media de la región latinoamericana y muy disminuido respecto al gasto histórico del país. Esto implica que son las personas las que hacen el esfuerzo principal por costear su salud y, aun así, el Estado le transfiere considerables sumas de dinero al sector privado para poder cumplir con las garantías del Plan Auge. Es decir, hay un intento de solución desde las políticas públicas, a la inseguridad de las personas ante enfermedades catastróficas, pero está beneficiando en más de US\$ 300 millones anuales al sector privado, en vez de invertir ese dinero en fortalecer el sector público para entregar los servicios comprometidos.

En la reciente reforma provisional ocurre algo similar, pues se mantiene la capitalización individual, a la vez que se incentiva con recursos públicos a las personas para que se incorporen al sistema. La baja capitalización o el escaso rendimiento de las inversiones de sus fondos en las bolsas mundiales, también serán subsidiados por el Estado, pero en ningún caso recortará las utilidades de los propietarios de las AFP.

Lo anterior, implica que hemos llegado a un punto en que el Estado, en el sector de los bienes sociales, subsidia al sector privado y no restituye al ámbito público la responsabilidad de dar protección sobre estos bienes como la salud, previsión y educación.

c) Los impedimentos para construir políticas públicas transformadoras

Junto a lo anteriormente expuesto, el contexto político ha marcado el debate y las decisiones relacionadas con la política social en el país. Esta, como ha ocurrido siempre, es parte del debate democrático, del resultado de las mayorías parlamentarias y de la voluntad de los gobiernos.

Sin embargo, un primer tema está asociado con lo que se puede caracterizar como una mala lectura de lo que es el criterio de gobernabilidad, que se vincula con el orden y no con la gestión del conflicto. Un ejemplo de esto, ha sido el debate sobre la Reforma Educacional impuesta por el movimiento estudiantil, desde fuera del programa de gobierno de Michelle Bachelet. Un actor relevante, como son los estudiantes y particularmente aquellos que provienen de los sectores populares y de clase media baja que estudian en los colegios públicos más importantes y en establecimientos municipales de pésimo nivel de enseñanza, logran articular un discurso y una acción –que pone en cuestionamiento la calidad de la educación chilena, su gestión y modelo– la que es percibida por la ciudadanía como una movilización legítima, en tanto la clase dirigente la procesa como un elemento que atenta contra la gobernabilidad. Esta disparidad de criterios es lo que bloquea las posibilidades de construir políticas públicas reformistas, es decir, transformadoras de la orientación del modelo, para quedarse en adaptaciones al enfoque subsidiario en donde la expansión del gasto social no va enlazando necesariamente con más responsabilidades y garantías por parte del Estado. La gobernabilidad sería “la razón de Estado” que frena la gestión de un conflicto necesario para definir la forma que tomará el Sistema de Protección Social, SPS^[8].

El SPS es un objetivo decisivo para contrarrestar la ola privatizadora de los bienes sociales que emergió en los años 70. Su consolidación es fundamental para devolver un mínimo de seguridad y certidumbre a la población respecto

[8] Resultan alarmantes los dichos de las autoridades de gobierno respecto del incidente que provocó una estudiante de 14 años, que agredió a la ministra de Educación al tirarle agua en la cara. La respuesta que tuvo, fue llevarla a tribunales y luego devaluar toda acción de compromiso con temas públicos que puedan tener los escolares, los que deberían “dedicarse a estudiar”. La ministra señaló: “¿por qué anda en la calle desde los 11 años?; ¿por qué ella se ha convertido en una activista desde los 11 años? ¿es eso lo que esperamos de un niño de 11 años, que ande reclamando, como decían ellos, hoy por las ballenas, mañana por la Ley General, pasado mañana por la causa mapuche?” (18 julio, 2008).

de su presente y futuro, pero también para integrarla a un destino común que no es la suma de cada uno de los habitantes del país.

d) La tecnocracia es indispensable pero un auxiliar de la política social

El concepto dominante que existe respecto de las características que deben tener los decisores de las políticas públicas, como señalan algunos, es su carácter eminentemente técnico, con conocimientos acabados en las materias sobre las cuales deben resolver. Los niveles de exigencias para los cargos públicos se han venido elevando y hay una idea acerca de que deben estar los mejores para elaborar y ejecutar las políticas públicas, sin importar su filiación política^[9].

En este sentido –y producto de los casos denunciados de corrupción en el Estado y las ineficiencias en las inversiones públicas– se abrió un proceso de mayor exigencia y de selección de funcionarios directivos con la creación del Servicio Civil y la “Alta Dirección Pública”, la que ya da muestras de ser insuficiente para lograr su propósito, debido a los bajos salarios ofrecidos y a la persistencia de varios mecanismos burocráticos obsoletos. Junto a ello, se ha planteado que el gobierno debe reducir los cargos de confianza para dejar que los técnicos puedan “decidir bien”. Estos criterios para mejorar la función de la administración pública, parecen pertinentes a un Estado que crece y requiere resolver los viejos y nuevos problemas sociales que están asociados al mejoramiento de la gestión, a la técnica administrativa y a la operacionalización de las políticas.

Sin embargo, la argumentación invisibiliza el problema clave sobre el tipo de Estado y sistema de protección social que se busca construir. Como se ha señalado, el aparato estatal es un campo de disputa sobre su rol y diseño y no es como se le quiere hacer aparecer, un componente neutro que realiza tareas técnicas con independencia de quienes lo dirigen. La ideología liberal asume que el Estado, más que un aporte, es un problema para la sociedad, en tanto limita las libertades individuales y su financiamiento eleva los impuestos a las personas; por ello, reducen las responsabilidades públicas a la defensa

[9] Es Joaquín Lavín, el ex candidato presidencial de la derecha y ex funcionario de la dictadura, el primero en propagandizar este concepto como forma de despolitizar las políticas públicas, diluir las fronteras entre los proyectos de la Concertación y la derecha y postular el “gobierno de los mejores”.

externa y la seguridad interior y las otras responsabilidades las transfieren al mercado. En este contexto ideológico, se ha formado una “tecnocracia doctorada”, generalmente con estudios en el extranjero, que tiene modelos de sociedad e ideologías desde las cuales debaten y emiten juicios sobre lo que es mejor para el país, para el Estado y para las personas. Sus propuestas emergen como las únicas posibles o lógicas, dificultando el debate político sobre su pertinencia y posterior eficacia pues, al despolitizar las alternativas de políticas públicas (valga la paradoja), no se considera o se bloquea el papel de los actores sociales en el diseño de éstas o se “ideologiza” la discusión respecto del rol del Estado y los mercados. Otros sectores, de matriz o tradición socialista o socialdemócrata, buscan convencer que técnicamente es posible generar crecimiento económico con equidad social o justicia social, pero ello implica cuestiones de orden político como la redistribución del ingreso y un tipo de Estado que se ha llamado social de derechos, donde se reconoce un amplio espectro de derechos ciudadanos y deberes del Estado.

La despolitización de la política pública, hace presentar ciertas definiciones técnicas como las únicas posibles, cerrando alternativas para la toma de decisiones. Esta despolitización se ha instalado por un complejo proceso que incluye: a) la idea de la transición de trabajar y avanzar según los consensos construidos entre el gobierno y la oposición, lo que tiende a borrar las diferencias entre los modelos de sociedad y las diferentes alternativas que expresan las coaliciones; b) la hegemonía neoliberal en el proceso de globalización que redujo las alternativas posibles a los marcos entregados por el “Consenso de Washington”^[10] y que fueron monitoreados por las agencias de financiamiento internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID); c) debilitamiento de la sociedad civil organizada y las organizaciones populares que tradicionalmente presionaron por sus demandas, las que se han erosionado por el proceso de individualización.

En este sentido, la orientación doctrinaria y epistemológica de las universidades, tanto privadas como públicas, que se refuerzan a través de los convenios e intercambios con universidades extranjeras, se ha soslayado,

^[10] Nacido después de la caída del Muro de Berlín, como doctrina de Estados Unidos hacia los países dependientes. Entre sus políticas, se impulsó la reducción del Estado, equilibrio fiscal, liberalización del comercio y apertura a la inversión extranjera con garantías de propiedad, privatización de empresas públicas, etc.

asumiendo éstas, un conocimiento funcionalizado para formar eficientes operadores del estado de cosas, más que para cumplir un rol en el debate de ideas desde el campo académico o para ejercer la crítica a los resultados de la implementación de las políticas. Las universidades públicas se ven presionadas al tener que luchar por el autofinanciamiento, vía postulación a licitaciones del Estado ante el cual difícilmente pueden fijar autonomía.

Pero aún así, la “tecnocracia doctoral” ha venido perdiendo legitimidad respecto de su eficiencia, pues las grandes reformas como el transporte público, la educación, la salud y la previsión se han venido mostrando como campos de lucha de diferentes diseños políticos. La diversidad de legítimos intereses involucrados en cada una de estas reformas, buscan presionar por el tipo modelo de reforma que debiera adoptarse. Es así como la reforma provisional, eleva el gasto público hacia un amplio sector de adultos mayores sin seguridad social, a la vez que ratifica el sistema de administración privada de los fondos individuales. Esta decisión política consensuada, tiene a la vista los asuntos técnicos y económicos, pero es resultado del debate político y de una determinada relación de fuerzas; esto no implica que es la mejor “solución técnica” sino la políticamente alcanzada.

Junto a lo anterior, las deficiencias de gestión han mostrado que tampoco ayuda tener diseños técnicamente coherentes si éstos no tienen viabilidad política. Cuestión, por supuesto, que tiene que ver con la incapacidad de los propios tecnócratas de entender que la vida social de un país y, en particular, la acción pública, tienen integrado como un factor central en los diseños y ejecución, la pertinencia y viabilidad política.

e) El debilitamiento de la política restringe la participación y hace menos eficiente la política pública

Este proceso de debilitamiento de la política, tanto por el temor al conflicto en nombre de la “gobernabilidad”, como por la despolitización de la política pública, ha deslizado el debate hacia las élites sin mucha participación ciudadana. Esto genera una brecha entre lo que discute la ciudadanía sobre la calidad de los servicios y las formas de mejorarlos de acuerdo a cómo los vive y lo que priorizan los técnicos y sus formas de evaluación, generalmente realizadas según criterios de ejecución del gasto, cumplimiento de metas y productos que no son generados según procesos, logros y satisfacción del ciudadano. En este contexto, las élites tienden a buscar acuerdos para impedir

el conflicto en vez de concurrir a la ciudadanía para que dirima entre los diferentes diseños de políticas públicas.

Un hecho que avala esto, son los recurrentes reportajes televisivos que se empeñan en mostrar los errores graves, carencias inadmisibles o situaciones de colapso en distintas áreas en las que se aplica la política social. Denuncias de colegios particulares subvencionados que roban el dinero, otros de carácter técnico profesional que no tienen materiales ni condiciones de estudio; en salud, hospitales con atención en pasillos, inauguraciones con recintos no terminados o pacientes "prestados". En el plano de las políticas hacia adolescentes infractores, se ha mostrado los deterioros en la infraestructura, las incompetencias en las medidas reparatorias, entre otros temas. El punto no son los reportajes, sino que sean los medios de comunicación y no las autoridades respectivas las que reaccionen antes de que ocurran estas situaciones. Esto demuestra que las urgencias de la tecnocracia no son las de los ciudadanos que ocupan esos servicios.

Lo anterior nos lleva a otro problema. Con la disolución de las diferencias políticas producto de lo señalado^[11], la política se convierte en un hecho inútil para la ciudadanía, ratificando la idea que incluso la política es cuestión de entendidos y especialistas y no una actividad masiva. Al desactivarse la presión ciudadana, quedan los técnicos con el campo despejado para resolver los temas y problemas, los que mayoritariamente se piensan poseedores de la verdad científica y no de un conocimiento provisional que debe ser contrastado permanentemente con las transformaciones culturales y de los sujetos. El resultado es el debilitamiento de la democracia sustantiva.

f) Responsabilidad político partidista y discurso ideológico

Un aspecto necesario de incorporar es la tensión existente entre el discurso ideológico de derecha que pretende limitar la capacidad del Estado para gestionar las políticas públicas –regresando a su viejo maximalismo de que todo lo que hace el Estado es malo y debilita la libertad de las personas–, y la necesidad de fortalecer el aparato público para mejorar la implementación y calidad de esas políticas. Es evidente que con un gasto público creciente y la falta de recursos humanos preparados para asumir los desafíos de un

[11] En esto operan varios factores, como gatillar el temor a períodos pasados de desorden –recurriendo al papel de las fuerzas políticas en el gobierno de Allende–, apelando a disciplina parlamentaria, criticando el desorden en las calles, etc.

modelo de protección social, se produce un problema de proporciones que pone en duda la eficacia del Estado. La pérdida de legitimidad del Estado es un objetivo de quienes buscan un Estado mínimo y subsidiario y es por ello que las deficiencias de éste son blanco permanente de la crítica política y ética.

En este punto, la responsabilidad de la coalición política en el Gobierno y, en particular, los partidos que la componen, es determinante, pues el situar en cargos político-técnicos a políticos escasamente preparados y solo para equilibrar fuerzas internas, produce un proceso paulatino de deterioro de la credibilidad en el Estado. La administración del Estado es claramente de responsabilidad política –hemos insistido en esto–, pero otra cosa es degradar la política en función de lógicas que tienen como resultado la mala administración de los bienes públicos.

IV. Sociedad Civil y políticas públicas

El otro actor en el diseño de las políticas públicas es la sociedad civil, entendida aquí como los ciudadanos, sus organizaciones y movimientos sociales. Esta franja de la sociedad civil, que es más amplia que las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), ha jugado históricamente un rol muy importante en la generación y fortalecimiento de las políticas públicas. Generalmente se le presta poca atención en la reflexión de la “tecnoburocracia doctoral”, pero ha gravitado tanto en la creación de los Estados de bienestar europeos, como en las políticas implementadas en Chile, desde el primer Código del Trabajo que brindó, hacia fines de los años '20 del siglo pasado, protección social a los trabajadores asalariados^[12].

Para el caso chileno, a diferencia de la importancia que tuvieron los movimientos sociales (sindicatos, organizaciones de allegados, etc.) y los partidos políticos como intermediadores de éstos en el parlamento hasta el golpe de Estado, se puede decir que durante la década del '90 las reformas

^[12] Una interesante síntesis de autores europeos que plantean que los Estados de Bienestar se originan por necesidades políticas de responder a los movimientos sociales organizados o prevenir sus acciones, se encuentra en Ochando C., *El Estado del bienestar*, Ed. Ariel Social, Barcelona, 2002.

que se implementaron fueron básicamente de carácter compensatorio a la situación de fractura social que había dejado el régimen dictatorial a las grandes mayorías y, además, se llevaron a cabo en el marco de una sociedad civil débil aunque vital, por el papel de oposición activa que había desarrollado.

La sociedad civil mantuvo un discurso democratizador y de insatisfacción política que presionaba permanentemente sobre el Estado, para que respondiera a las demandas, particularmente las de carácter social; en parte importante ayudada también por sus vinculaciones a redes internacionales y a temas puestos en la agenda por la cooperación que influye desde los organismos internacionales. Esto, junto con la idea de la existencia de una “deuda social” con la cual llegó la Concertación al gobierno, permitió abrir áreas emergentes de preocupación por parte del Estado. Es así como se generaron nuevos temas que se institucionalizaban: los derechos de los pueblos originarios, los derechos de las mujeres, de los niños, de los adultos mayores y de los discapacitados, entre los más relevantes.

Este proceso institucionalizador se produjo de modo caótico y sin un diseño pre establecido, lo que ha significado un permanente problema para la eficacia de la política. La indefinición o definición de políticas en estos temas, quedó en manos de ministerios débiles o dedicados a otras prioridades o en espacios de coordinación intersectorial que se mostraron del todo ineficaces. Así la sociedad civil tampoco encontraba interlocutores adecuados o diseños en los cuales estuviera considerada, a excepción de aquellas ONGs que optaran por limitarse al papel de ejecutores de políticas a través de los fondos concursables. En este sentido, el Estado generó una oferta de fondos para consultoras y ONGs que se transformaban así, en parte de la externalización de servicios en un modelo estatal de alianza público-privada, en que los últimos realizan las actividades según lo define el financista. Este modelo también ha mostrado sus limitaciones pues, si bien profesionalizó la intervención social, igualmente la precarizó en un doble sentido, tanto porque es ejecutada por “terceros” que no poseen estabilidad laboral (salvo que ganen nuevos proyectos en los concursos públicos) como porque la acción con/sobre los beneficiados no necesariamente tiene permanencia en el tiempo a diferencia de un programa público institucionalizado.

Si se considera lo anterior, el contra argumento surge de las limitaciones que posee el Estado para ampliar su planta funcionaria por lo cual el modelo de “tercerización” se desarrolló ampliamente. Sin embargo, este modelo de ejecución de políticas sociales, tampoco contó con una supervisión adecuada, la que se volcó particularmente al ámbito del control financiero y no tanto al seguimiento de la calidad de los servicios. Un caso poco debatido pero importante, fue el de los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), que operaron hasta principios de la presente década con una baja calidad y muchos recursos y actualmente cuentan con una nueva legalidad.

En otro plano, pese a las incertidumbres de contexto, la sociedad civil también ha tenido capacidad de interpelar al Estado en su pretensión de tener el monopolio del saber. Es decir, los movimientos ambientalistas mostraron capacidad de integrar el tema al debate público, incorporar argumentos consistentes que expresaban la incoherencia estatal en este plano, como la orfandad del interés público ante la presión de la empresa privada para evitar elevar costos al tener que proteger el medio ambiente. En el plano de las políticas de la niñez, también se produjo un proceso de interpellación acerca de los enfoques y la obligatoriedad del Estado en promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes.

En este sentido y durante casi dos décadas, desde la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) a la Constitución Política, vía el artículo 5º, se ha planteado una serie de temas que la agenda política ha trabajado con poca prioridad y con una orientación a veces contradictoria con los instrumentos internacionales. El Estado ha levantado un discurso “políticamente correcto” respecto de los derechos de los niños, mostrando un conocimiento por parte de los directivos de las tendencias actuales, al reconocimiento de los diversos derechos y la necesidad de nuevas estrategias de trabajo con ellos; hay esfuerzos por operacionalizarlos en políticas concretas pero los resultados obtenidos han sido ambivalentes, según veremos más adelante.

En todo caso, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en niñez y adolescencia, también han tenido un lento proceso de adecuaciones conceptuales y metodológicas a los nuevos enfoques. No se trata de una sociedad civil “garantista” que lucha ante un Estado atrasado, pues muchas organizaciones de este campo provienen de largas tradiciones asistencialistas, paternalistas y ligadas a la doctrina de la “situación irregular”.

a) Acerca de las ONGs de niñez y la política pública

En el año 1989, en los meses previos a la votación, por la Asamblea General de Naciones Unidas, de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), un grupo de ONGs chilenas inició la recolección de firmas para que el gobierno dictatorial apoyara el documento, logrando juntar y presentar 17.000. De este proceso se originó el Grupo de Apoyo Nacional (GAN) a la CDN, el cual reunió a una veintena de instituciones que elaboraron un conjunto de principios y normas de trabajo, que le permitieron establecerse como un referente importante en el tema de los derechos de los niños, en el contexto de la transición democrática^[13]. Esta coordinación participó activamente en la construcción de relaciones con los parlamentarios para interesarlos en el tema al entregarles los nuevos enfoques que implicaba asumir la CDN, alentarlos a constituir un Grupo Parlamentario y proponerles iniciativas legales como la creación del Defensor del Niño y la elaboración de un Código de los Derechos del Niño que actualizara toda la legislación acerca del tema. También el GAN, apoyado sistemáticamente por Radda Barnen (hoy Save the Children-Suecia) y vinculado a UNICEF, se relacionó con SENAME para buscar formas de trabajo que permitieran incorporar el enfoque de la “protección integral” en las líneas asistenciales de esta institución.

El Grupo de Apoyo Nacional a la Convención sobre los Derechos del Niño, GAN se transformó en el referente obligado del sector público para con la sociedad civil en los temas de niñez. Entre las actividades relevantes que realizó, se destaca un primer seminario-taller “La CDN y su aplicación en Chile”, llevado a cabo en septiembre de 1990 en la CEPAL, con la participación del Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos. Asistieron 150 personas de 79 instituciones quienes demandaron “sacar del ámbito del Ministerio de Justicia el problema del menor institucionalizado y crear a nivel gubernamental una comisión institucional intersectorial, que agrupe las distintas problemáticas del niño: educación, salud y justicia” y “concertar a las ONGs y al Gobierno, en una Comisión de trabajo intersectorial, para aplicar la Convención de los Derechos del Niño y fijar una estrategia para el mejoramiento de las condiciones de vida de éstos”, proponiendo distintas tareas a esa Comisión^[14].

[13] Las normas se encuentran en el documento “Situación de la infancia: avances y dificultades”, conclusiones del Foro realizado en el ex Congreso, en agosto de 1991.

[14] Ver “CDN y su aplicación en Chile”. Conclusiones y propuestas del seminario-taller GAN, septiembre de 1990.

El GAN en sus 5 años de existencia, contribuyó de manera importante al proceso de instalación del tema de los derechos de los niños en la sociedad, al realizar múltiples seminarios, capacitaciones a profesionales, conferencias de prensa y relaciones políticas^[15].

La tensión interna de esta red de trabajo se provocaba, básicamente, producto de las miradas distintas, respecto del carácter de las relaciones con el gobierno. Mientras algunas instituciones promovían una estrategia de no colaboración e interpellación a éste, otras buscaban la cooperación y el diálogo para avanzar en las proposiciones que realizaba el GAN. Un punto central en ello, fue la actitud ante el primer informe que debía presentar el Estado de Chile al Comité de Derechos del Niño creado por la CDN. Mientras un sector buscó elaborar un informe alternativo, los otros buscaron un informe conjunto que incorporara las diferencias de diagnóstico y proposiciones. En el año 1992, el GAN asiste a Ginebra a la sesión del Comité, existiendo un solo Informe; en esa sesión se plantean las críticas a la situación de la niñez en Chile y se denuncia la muerte de 9 niños en centros residenciales a cargo del SENAME. Las críticas que formula el GAN serán incorporadas por el Comité en su primer informe de Recomendaciones al gobierno chileno. Luego de esta experiencia, se elabora la publicación “Ideas integrales para niños y jóvenes, críticas y propuestas del GAN al Plan de Acción de la Infancia para el Decenio” cuyo objetivo era marcar una posición: “la voluntad de trabajar en la búsqueda de fórmulas alternativas que permitan optimizar la política y acción tutelar que el Estado ha definido para sí, desde el punto de vista de la realidad y de los intereses de los menores a quienes se pretende servir” y promovía la idea de que las tareas hacia la niñez carecían de continuidad y requerían modificar tanto la convivencia en la escuela, el barrio y la familia, como “en las políticas sociales, que impliquen un reconocimiento oficial, fuerte y rápido, al papel que juegan las condiciones económicas en el bienestar infantil”. Estas propuestas fueron elaboradas con la participación de más de 240 personas provenientes de municipios, ONGs, carabineros, gobierno y universidades, entre otras.^[16]

Luego de la disolución del GAN en el año 1994, los informes siguientes al Comité de los Derechos del Niño, serán elaborados de manera

^[15] En relación a estas acciones, se pueden revisar “Conclusiones de segundo seminario-taller. Evaluación de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en Chile”, realizado en enero de 1992, con 176 participantes gubernamentales y no gubernamentales.

^[16] La publicación fue editada por el GAN, en diciembre de 1993.

alternativa a los informes oficiales, los que serán presentados por ONGs en forma individual y, en otras, por la Red Nacional de Infancia y Juventud, conformada a principios del año 2000. Sus informes también serán procesados por el Comité y servirán para la interpelación al gobierno, respecto de sus compromisos, y tendrán incidencia en las Recomendaciones que el Comité, cada cinco años, le formula a los Estados firmantes de la CDN.

Sin embargo, durante toda la década de los '90, el tema de los derechos del niño no logró ningún avance significativo en el plano institucional y jurídico. Los logros estuvieron vinculados a los indicadores sociales que se relacionaban básicamente a la situación de pobreza, cobertura escolar, morbilidad infantil y acceso a agua potable.

En este período, se elabora el primer Plan Nacional de Infancia y Adolescencia, el que tiene un enfoque de protección integral de la niñez. Se establecieron metas importantes en lo referente a niños y adolescentes infractores de ley, institucionalidad adecuada, legislación, etc., pero en nada de ello hubo avances. Más bien, el Plan Nacional fue un conjunto de metas formuladas por consultores independientes o funcionarios de un sector público específico, que no logró tener coherencia ni responsable político de su ejecución.

Luego de esa experiencia, el gobierno se abocará a elaborar Planes Regionales e incluso comunales de infancia, con el objeto de hacer más particulares las metas según las realidades de cada Región. Este empeño resultó un fracaso pues, nuevamente, al no existir una autoridad real en cada Región para el diseño e implementación de los planes, éstos quedaron prontamente en el olvido.

Será en la sociedad civil, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y el SENAME, desde donde se tomará la iniciativa para comenzar a diseñar políticas públicas más efectivas a nivel local, que pudieran vincular la vida y los derechos de los niños y adolescentes con su realidad cotidiana. La experiencia de las Redes de Infancia y Adolescencia, se convirtieron en la principal iniciativa de ese período para generar una propuesta modelizada de política local de niñez, la que fue elaborada por profesionales de la sociedad civil^[17] y posteriormente evaluada por el sector público y hecha política desde el SENAME con el nombre de Oficinas de Protección de Derechos (OPD).

^[17] Un documento clave para este modelo se encuentra en "RIA, Propuesta de Gestión en Infancia a Nivel Local". ACHNU-PRODENI-SENAME, 1999.

El gobierno promovió, en ese período, algunas reformas legislativas que tuvieron un importante efecto en el plano de los derechos específicos, como el término de la discriminación para los niños nacidos en y fuera del matrimonio, y para los hijos reconocidos y no reconocidos por el padre biológico en los efectos del derecho a la herencia. Esta discusión, demostró el profundo enraizamiento en los círculos conservadores del derecho de propiedad y familia “legítima”, respecto de los derechos de aquellos niños nacidos de relaciones extramatrimoniales de los hombres, propietarios y “bien casados”.

La influencia de los organismos internacionales, incluidas las ONGs, en la agenda de temas nacionales de niñez, se hizo notar más fuertemente en la década del 90. Solo a modo de ejemplo, la Conferencia de Estocolmo en 1996 sobre la explotación sexual y comercial de niños y niñas (ESCNA), –que fue impulsada por ECPAT^[18], una coalición internacional de ONGs–, colocó paulatinamente el tema en el país, impulsándose investigaciones y un financiamiento, aunque muy limitado, a las ONGs que iniciaban experiencias en esta área, lo que permitió concretar un Plan contra la ESCNA, pero al no contar con responsables concretos, también diluyó su eficiencia; la iniciativa pasó a los parlamentarios quienes tomaron diversas iniciativas para mejorar las leyes que sancionan el abuso sexual con los niños y niñas. El tema cobraría un nuevo impulso con la segunda conferencia internacional desarrollada en Yokohama, Japón en 1999. También Chile actualizó la ley de adopciones a los estándares internacionales, a propósito de la realización de una conferencia mundial en La Haya, en 1993. En la misma década, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), comenzó a desarrollar el Programa IPEC que, con financiamiento alemán, inició un proceso de sensibilización y diseño de programas para erradicar el trabajo de niños en el mundo; esto llevó al Gobierno de Chile, siendo Ministro del Trabajo Jorge Arrate, a conformar un Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, integrado por el sector empresarial, la Central Única de Trabajadores, algunas ONGs y el sector público.

Los primeros años del nuevo siglo, se inaugurarán con el gobierno de Ricardo Lagos, el que pondrá en la agenda la idea de la reforma a las políticas de niñez. Se iniciará así el debate sobre la Ley de Responsabilidad

^[18] ECPAT, End Child Prostitution, Child Pornography, and Trafficking of Children for Sexual Purposes. Para más información: www.ecpat-esp.org

Penal Adolescentes (LRPA); la Ley de Subvenciones del SENAME; la ley de obligatoriedad de 12 años de educación, entre las más importantes. Sin embargo, estas reformas fueron entrampándose ante la carencia de claridad respecto del horizonte que debían tener. Es así que la LRPA terminó siendo argumentada, no como una ley que venía a superar una injusticia inaceptable que se cometía contra los adolescentes infractores que no tenían acceso a un debido proceso, sino que se presentó como parte de la necesaria lucha contra la delincuencia juvenil; esto derivó finalmente en una ley criticada hasta por el Comité de Derechos del Niño de la ONU. La Ley de subvenciones permitió flexibilizar los programas financiados por el SENAME y, en algunos casos, los reajustó para mejorar la calidad, sin embargo no cristalizó en una reforma profunda en ese organismo, el que al día de hoy, debate en una discusión sobre su institucionalidad y futuro. En relación a la obligatoriedad de la educación de 12 años, se posibilitó asegurarla como un derecho, pero al año siguiente fueron los propios estudiantes los que pusieron en el debate la calidad y utilidad de una educación pública que los tenía contenidos en una sala de clases durante años –ahora con mejores condiciones de infraestructura– pero sin calidad pedagógica y posibilidades de un empleo digno. En este contexto, el gobierno implementó un Consejo de Ministros por la Infancia, el que debía generar una Política Nacional para mejorar los programas, estimular la intersectorialidad y canalizar las capacidades de la sociedad civil organizada. Este Consejo quedó radicado en el Mideplan.

El Consejo de Ministros por la Infancia tuvo un funcionamiento irregular, no contó con apoyo político entre los ministerios involucrados (educación, salud, justicia, trabajo) y, finalmente, se desactivó sin poder concretar una propuesta de institucionalidad apropiada para cumplir con el Plan Nacional a favor de la Infancia y Adolescencia, 2001-2010. La sociedad civil, a través de la Red Nacional de Infancia y Juventud, participó de los debates y aportó con ideas, incluyendo el diseño de Chile Solidario, pero no contó, finalmente, con una valoración suficiente en el sector público.

b) Las tareas pendientes

Si se consideran las Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al Estado chileno, como los dos Planes Nacionales de Infancia y Adolescencia, tanto el del decenio de los '90 como el actual, y las transformaciones demográficas y legales realizadas en el último período, se puede apreciar

claramente la necesidad de persistir en que las decisiones políticas deban guiararse por la Convención sobre los Derechos del Niño, y lo impostergable que resulta una reforma a la institucionalidad de lo público, en su relación con la niñez y la adolescencia.

Las transformaciones demográficas en el país, indican una importante caída de la población menor de 18 años en proporción a la adulta. Si se comparan los censos de los años 1992 y 2002, se aprecia que el grupo de edad de 0-5 años representaba el 12,8% de la población del país en 1992, mientras que en el censo posterior llegaba solo al 9,3%. Al comparar el total de cada 100 adultos con los menores de 18 años, nos encontramos con que “en 1992 habían 53,3 niños, niñas y adolescentes por cada 100 adultos, en el año 2002 esa cifra baja a 44,7% por cada 100 adultos^[19]”. Esta situación, que se produce tanto por la prolongación de las expectativas de vida como por la disminución de la tasas de natalidad y mortalidad infantil, es bastante diferente según la Región del país. Así, las regiones de Valparaíso, Maule, Bío Bío, Araucanía y Magallanes presentan caídas de la población menor de 18 años entre los dos censos.

Si analizamos la situación de los hogares por quintil de ingresos, encontramos que el quintil de ingresos más bajos tiene un 80,6% de hogares con niños y el quintil de mayores ingresos solo tiene un 62,3% de familias con niños. Así también los hogares de jefatura femenina presentan una mayor vulnerabilidad para los niños.

Es importante considerar, por lo tanto, que se hace necesario un esfuerzo en varias direcciones. Por una parte, recuperar con incentivos las tasas de natalidad más altas y, simultáneamente, proteger a los niños de las consecuencias potenciales de vivir en condiciones de pobreza. En este sentido, la creación de los Tribunales de Familia y la posterior modificación a la ley de pensión de alimentos, ha ido permitiendo que se pueda hacer exigible la co-responsabilidad del padre en la crianza de los hijos, y que la separación de los padres no conlleve necesariamente la pobreza de los niños que quedan con la madre. Es decir, la política pública debe operar para alentar la tasa de natalidad responsable, proteger a los niños y obligar a los padres –a la vez que apoyándolos– a ser garantes del derecho de sus hijos a crecer y desarrollarse en un medio adecuado.

^[19] Torres O. y Salazar S., *La estatura del derecho*, Ed. ICEI-U de Chile, Santiago, 2005.

Otro elemento central, es la necesidad de que la lucha por reducir la pobreza se realice con enfoque de edad. Es decir, los niños son, proporcionalmente, la población más azotada por ella, en tanto al dividir por grupos de edad a la población, se evidencia que los menores de 0-5 años que viven en situación de pobreza llegan al 27,9%, en tanto aquéllos que tienen más de 18 años y viven en pobreza son un 15%. En otras palabras, los menores de 5 años, proporcionalmente, casi duplican en pobreza a los adultos de esa condición^[20].

La territorialidad en la distribución de la pobreza infantil también debiera ser objeto de atención específica en las políticas públicas pues, si bien la pobreza infantil rural es ahora menor a la urbana, se ha hecho persistente la situación de desigualdades territoriales que discriminan a los niños por nacer en algunas regiones y comunas y no en otras. Es así como “quienes crecen en vecindarios pobres presentan retrasos en logros educacionales y de salud, respecto a quienes lo hacen en otros sectores (...)”; quienes viven en áreas más segregadas tienden a presentar mayores problemas en ámbitos tales como la deserción escolar, el uso de drogas y el embarazo adolescente, respecto a sus pares que viven en condiciones de menor segregación”^[21]. Es indispensable, también, fijar la mirada hacia las regiones del Norte, en particular el área andina y la región de la Araucanía, pues la población mapuche y aymara tiene proporciones significativas de pobreza infantil.

Han habido avances significativos en garantizar derechos a través de nuevas leyes y políticas públicas para el conjunto de la población o para los más vulnerables, tales como el Plan Auge, Chile Solidario, Chile Crece Contigo, los señalados Tribunales de Familia, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), la ley 19.927 contra la pornografía infantil y la pedofilia (2004), la ley de filiación que terminó con las discriminaciones y que el 2005 agilizó el reconocimiento de los hijos, la ley de Consejos Escolares, entre otros. Sin embargo, es preciso destacar que en este esfuerzo hay señales importantes de retroceso, ambigüedad y estancamiento.

Un claro ejemplo de esto último, es la Ley de Responsabilidad Penal Adolescentes, que evidenció su propósito de presentarse como un instrumento de lucha contra la delincuencia, más que uno que permitiera la protección de los derechos de los infractores de la ley. Esto se hizo evidente por el mal

[20] Ibid., págs. 92-93.

[21] Ibid., pág. 95.

estado de los lugares de detención, la carencia de programas adecuados, la falta de capacitación del personal a cargo, el aumento de los adolescentes detenidos y a la espera de presentarse a tribunales, y la presión para que se declararan culpables y llegaran a acuerdos con los fiscales, entre los hechos más significativos. El resultado de los 10 adolescentes muertos en Puerto Montt en octubre de 2007 y, con posterioridad, los informes independientes sobre su preocupante situación (los de ACHNU, Universidad Diego Portales y Comisión Verificadora), muestran un retroceso y una señal de que la sociedad política prefiere asumir esos costos respecto de los derechos de los adolescentes infractores, en vez de discutir públicamente las políticas para abrir oportunidades a la población de menores ingresos, toda vez que los delitos de los adolescentes son mayoritariamente el hurto y el robo de especies y no la violencia contra las personas. El espíritu inicial de la nueva ley, de garantizar derechos a los adolescentes respecto de la pésima ley que estaba en vigencia, se perdió en el debate parlamentario donde una minoría^[22] no pudo convencer a la mayoría conservadora de todos los partidos y de ambas coaliciones políticas.

La carencia, aun, de un Defensor del Niño y la Niña, como figura independiente capaz de canalizar las denuncias de vulneraciones de derechos y para presentar informes ante el parlamento y las autoridades del gobierno y policías, es de un retraso injustificable. En América Latina, son varios los países que cuentan desde hace años con esta figura y en la Unión Europea lo tienen como parte de su política de protección de los derechos humanos. Incluso hay una red internacional de Defensores que ha ido perfeccionando su rol para evitar sustituir las funciones legislativas o judiciales y colaborar de modo eficiente con los poderes del Estado, en el marco del objetivo central de su constitución, cual es la implementación de los criterios de la Convención. La inexistencia de esta figura institucional, demuestra la debilidad que todavía existe en la valoración de la hegemonía cultural de este instrumento internacional por parte de los dirigentes políticos y representantes de la soberanía popular, así como la escasa conciencia ciudadana sobre la importancia que tiene para canalizar denuncias y proposiciones ante los principales garantes de los derechos del niño, que son el Estado y las familias.

^[22] Entre ellos el destacado abogado penalista y recientemente fallecido, diputado Juan Bustos.

Otros factores pendientes de la política social dirigida a los niños, son los componentes relativos al género y a los indígenas. Estos problemas, íntimamente relacionados con las desigualdades de acceso y desarrollo infantil, no pueden ser subsumidos en las políticas generales, pues en estos últimos dieciocho años ha quedado demostrado que los esfuerzos que no tienen un componente de género y de acción positiva hacia la población indígena infantil, no logran romper las brechas sociales existentes ni reconocer la diversidad cultural de la niñez y el país. En este sentido, el plano de la calidad educativa, por ejemplo, también se relaciona con la pertinencia pedagógica respecto de ambos elementos que pueden permitir que la población escolar se apropie de la escuela como un espacio para su desarrollo, en tanto sujetos activos y con autonomía.

Conclusiones

Después de este recorrido por las políticas sociales, con énfasis en las de la niñez, estamos en condiciones de sacar algunas conclusiones que son importantes para tener en cuenta, en la necesaria reforma a la institucionalidad actual del área pública.

Las ONGs y la sociedad civil en general, han desarrollado un discurso democratizador, incluidos los referidos al área de la niñez, que debe tenerse en cuenta para que las políticas públicas se orienten considerando este actor, y se abran a una mayor transparencia, a una mayor sensibilidad y receptividad acerca de las experiencias de éstas. Así, los diseños de estas políticas podrían ser realizados en diálogo para hacerse más eficientes y pertinentes a las realidades donde operan.

La sociedad civil, a pesar de su debilidad, de alguna manera refleja al “nuevo” ciudadano. En un doble sentido, tanto por reflejar a una sociedad menos dispuesta a ser mero objeto de políticas, como por expresar mediadamente las demandas de los niños y niñas en su complejidad y contextos. Es por esto, que la promoción de prácticas democratizadoras impulsadas por las ONGs, aunque sean de impactos limitados, son una buena escuela para observar las tendencias que están en la sociedad, extraer de allí conceptos y estrategias que modernicen las políticas sectoriales y sistematicen las metodologías posibles a implementar en gran escala con sus adecuaciones.

La ejecución de las políticas universales es necesariamente una obligación del Estado, para asegurar una calidad igualmente distribuida en el país y hacia todos los niños. A la vez, las políticas sectoriales de carácter preventivo y de restauración de derechos vulnerados hacia los niños, son una tarea que le compete al Estado prioritariamente, pero que puede ser perfectamente ejecutada por los municipios y las ONGs y otras instituciones similares.

La sociedad civil se ha demostrado como insustituible para las políticas sociales que quieren tener un enfoque de derechos y garantías para los niños y adolescentes. En este punto, es fundamental una política orientada desde el Estado a su fortalecimiento y que ésta no implique una búsqueda de su sometimiento a los diseños oficiales o a la función meramente ejecutora. Se trata de un lugar indispensable para la innovación de diseños, estrategias y prácticas de intervención social que pueden ser procesadas por la política social. En este sentido, se debe reconocer que el saber profesional está distribuido por toda la sociedad y no exclusivamente en los funcionarios públicos.

Pero también, una política garantista de derechos de los niños requiere no solo tener un discurso que le haga sentido a la población, sino también necesita de órganos públicos independientes del gobierno, que puedan monitorear y evaluar el impacto de las políticas públicas en la población menor de 18 años. Como se ha señalado, el Defensor de los Derechos del Niño, con financiamiento público, es indispensable en tanto figura de carácter independiente para fijar posición, emitir informes y recomendar a los poderes del Estado respecto de la situación de la niñez.

El principal desafío de la construcción de un Sistema de Protección Social es legitimar al Estado como un gestor y ejecutor de calidad, transparente ante la opinión pública y controlable por ésta. Este objetivo requiere de calidad en la política para que adopte decisiones adecuadas y sin ambigüedades, que sean implementadas por una tecnocracia preparada, con capacidad de escuchar y controlable por los sujetos atendidos. Si el Estado no resuelve su modernización pronto, el crecimiento del gasto público en el área social se hará más deficiente y deslegitimará su acción, abriéndole paso a los discursos antiestatales; y si el proyecto de construir el SPS no supera la hibridez de responder a lógicas liberales y solidarias a la vez, su diseño no logrará consolidarse hacia el futuro.

Finalmente, si en ese contexto no se enfrenta la ya impostergable reforma a la institucionalidad social y a la de la niñez en particular, no se podrá dar un salto cualitativo que permita al protección de los derechos y el uso eficiente de los recursos humanos y financieros. Este es un campo en disputa como lo demuestra el Informe de la Comisión de Equidad^[23] y también el del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma a las Políticas de Infancia^[24].

Bibliografía

- Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad. Informe final: *Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Santiago: Chile, mayo 2008.
- French-Davis Ricardo. *Chile entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad*. Editorial J.C. Sáez. Santiago: Chile, 2008.
- GAN. *La convención internacional de los derechos del niño y su aplicación en Chile, conclusiones y propuestas*. Seminario Taller. Santiago: Chile, 1990.
 _____. *Situación de la infancia avances y dificultades*. Foro, Ex Congreso Nacional. Santiago: Chile, 1991.
 _____. *Evaluación de la aplicación de la Convención de los derechos del niño en Chile*. 2º Seminario Taller. Santiago: Chile, 1992.
 _____. *Ideas integrales para niños y jóvenes, críticas y propuestas del GAN al Plan de Acción de la Infancia para el Decenio*. Editorial GAN Santiago: Chile, 1993.
 Informe Final. *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para las Reformas a las Políticas de Infancia*. Junio 2006.
- Madariaga, H. y Zanzi, Oriana. *Infancia y Políticas Sociales*. Ediciones Universidad de Chile-Unicef. Santiago: Chile, 2002.
- Ochando, Carlos. *El Estado de Bienestar*. Editorial Ariel. Barcelona: España, 2002.
- Torres, O. y Salazar, S. *La Estatura del Derecho*. Ediciones Universidad de Chile-SCS. Santiago: Chile, 2006.
- Torres O. *El niño abandonado en Chile, herencia del régimen militar*. Edición DNI-Chile. Santiago: Chile, 1991.

^[23] Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad: *Informe final. Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social*. Mayo 2008, Santiago, Chile, págs. 20-23, 49-61, 226-231.

^[24] Ver Informe Final: *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para las Reformas a las Políticas de Infancia*. Junio 2006, págs. 50 y 97-103, entre otras.