

ARTICULO

HACIA UNA INTERSECTORIALIDAD EFICAZ EN EL TEMA INFANCIA Y EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Jorge Alvarez C.¹

Históricamente en nuestro país, las acciones estatales dirigidas a la infancia, nacieron de las políticas sociales universales, que abordan sectorialmente las necesidades de salud, educación, vivienda y previsión social. Hoy día, sumada a esta sectorialidad aún vigente, se han creado otros Ministerios o Servicios preocupados también de necesidades del ámbito infantil pero de manera más especializada, tratando de abordarlas de modo específico y excluyente. Así por ejemplo, existe SERNAM² preocupado de la temática de la mujer; el INJ³, cuya área de interés son los jóvenes; INTEGRA y la JUNJI⁴ cuyo ámbito es la educación pre-escolar; SENAME⁵ preocupado de la situación de los niños en riesgo e infractores de ley; y otros. Es decir, actualmente el Estado se hace cargo de las necesidades del mundo infantil, mediante una estructura organizacional caracterizada por la co-existencia de diversos Sectores y Organismos que abordan temáticas diferentes, en cuanto a grado y especificidad. El presente artículo pretende motivar una discusión en torno al tema de las políticas dirigidas a la infancia analizando los logros alcanzados, pero al mismo tiempo, dando cuenta de aquellas tensiones y dificultades aún no superadas en este campo. Consecuentemente, se proponen un conjunto de lineamientos que podrían constituir un medio eficaz, para la solución de los problemas identificados.

Antecedentes

Si se observa la situación de los niños chilenos desde una perspectiva histórica, se puede constatar una evolución positiva en diversas áreas relacionadas con

la satisfacción de sus necesidades o la solución de los problemas que sufren. Concretamente, dan cuenta de este hecho una serie de indicadores sociales:

- La tasa de mortalidad infantil ha experimentado una importante y sostenida disminución en las úl-

¹ Sociólogo, Servicio Nacional de Menores.

² Servicio Nacional de la Mujer.

³ Instituto Nacional de la Juventud.

⁴ Junta Nacional de Jardines Infantiles.

⁵ Servicio Nacional de Menores.

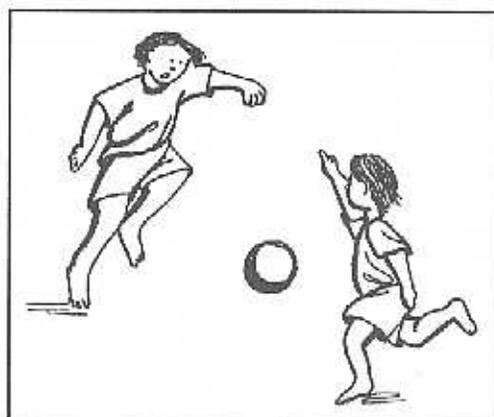


timas décadas. Mientras en 1980 alcanzaba a un 31.8 por mil nacidos vivos, en 1993 había descendido a 13.1 por mil ⁶.

- La tasa de desnutrición en niños menores de 6 años también ha disminuido considerablemente. Mientras en 1980 un 11.5 de los niños en este tramo de edad sufrían de algún grado de desnutrición, en 1993 este porcentaje había descendido al 5.3% (medido según el peso-edad del niño) ⁷.
- En cuanto a la educación básica según matrícula ésta alcanzó en 1993 al 98.3% de la población en esa edad escolar, avanzando la cobertura casi en 10 puntos desde 1970 ⁸.
- De igual manera, indicadores como la "cobertura de la atención profesional del parto"; la "lactancia materna"; la "cobertura de la enseñanza media"; y otros, han mejorado significativamente alcanzando a la casi totalidad de la población menor de edad.

En otros términos, podemos afirmar que no sólo ha existido un mejoramiento sostenido en muchos indicadores sociales de la infancia, sino que además se ha producido en los últimos veinte años, un salto cuantitativo en el avance de tales cifras.

Frente a esta constatación, es posible postular como hipótesis, que la actual organización del Estado –estructurada sectorialmente– funciona de manera eficaz y eficiente, en cuanto a la creación y desarrollo de servicios dirigidos a los niños y jóvenes de nuestro país. Por tanto, más que diseñar su transformación o introducir cambios importantes, habría que reforzar su actual estructura y rumbo.



Sin embargo, frente a lo anterior, es necesario contraargumentar con el siguiente planteamiento, más allá de los promedios nacionales, si se observa con mayor detalle la distribución de los diferentes indicadores desagregados a nivel de las regiones y las comunas del país, se puede constatar una gran disparidad y falta de equidad en lo que respecta a la satisfacción de necesidades. Por

ejemplo, en cuanto a la mortalidad infantil, la Comuna de Limache en la V Región alcanza un 5.70%, y la Comuna de Carahue en la IX Región un 33.10%. Asimismo, en lo que respecta a los niños nacidos vivos con bajo peso al nacer, la Comuna de Las Condes en la Región Metropolitana posee un 4.20% y la Comuna de Guaitecas un 26.8% en la X Región; por nombrar algunos indicadores ⁹.

Sumado a lo anterior, más allá del tema de la sobrevivencia, si se estudian en detalle los indicadores señalados, o se analiza la realidad de la infancia con mayor información –vale decir, con nuevos indicadores–, se puede constatar que las cifras no son del todo auspiciosas, incluso a nivel de los promedios nacionales. En efecto, si por ejemplo, en vez de quedarnos con la tradicional medición de la desnutrición según el "peso-edad" de los niños, y la analizamos desde una óptica más avanzada como es la de "talla-edad", podremos ver que en los escolares de 1° Básico la desnutrición alcanza a cerca del 30% de ellos (y no al 5.3% como tradicionalmente se señala).

De igual manera, si en vez de la cobertura de la educación, se realiza un análisis en términos de su calidad, observamos que –según las mediciones efectuadas por el SIMCE– sólo en un 60% se alcanzan los objetivos del sistema escolar. Asimismo, en el ámbito del desarrollo psicomotor, y con-

⁶ Fuente: INE, Anuario de Demografía 1992; MINISTERIO DE SALUD 1993.

⁷ Fuente: MINISTERIO DE SALUD, Unidad de Nutrición, 1994.

⁸ Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1994.

⁹ Fuente: "Una propuesta de clasificación de las comunas del país", UNICEF, Santiago, 1994.

cretamente en lo que se refiere al área del lenguaje, existe un déficit de un 40% en los niños de educación pre-escolar.

En este mismo sentido, si se analiza el tema de la drogadicción en los colegios, o la violencia intrafamiliar, o el maltrato infantil, o el embarazo en adolescentes, así como otros fenómenos definidos como problemas emergentes, se pueden constatar índices superiores a los de muchos países latinoamericanos.

En síntesis, a partir de lo anterior es posible señalar dos conclusiones o áreas de problemas que debe resolver una nueva (o diferente) organización del Estado. La primera, tiene relación con la escasa equidad territorial existente respecto a los servicios producidos por el Estado para la infancia —y sus consecuentes beneficios—. En efecto, se observa una concentración y reproducción de los esfuerzos en las comunas con mayores recursos; lo cual también revela enormes problemas o deficiencias en cuanto a la focalización de los programas que se ejecutan.

La segunda conclusión, es que el Estado con su actual organización ha sido eficiente y eficaz para satisfacer necesidades relacionadas con la "sobrevivencia" de la infancia (alfabetismo, educación básica, esperanza de vida al nacer, nutrición, etc.) pero más allá de esta "sobrevivencia" —y donde las necesidades o problemas son complejos y "duros"—, el Estado se muestra lento e ineficaz.

Propuesta de una Intersectorialidad Eficaz: El tema de la Infancia

• Necesidad de integralidad en política social

Un hecho aceptado por todos —incluso por los argumentos más pesimistas—, es que en los próximos años la política social de nuestro país deberá abocarse a resolver o satisfacer las necesidades que están más allá de la "sobrevivencia". Es decir, aquellas relacionadas con la calidad de las prestaciones o servicios que se entregan a la población infantil, más que con la cobertura que tienen tales servicios.

Desde la otra cara de la moneda —y en el caso más extremo de carencia o insatisfacción de tales necesidades— el Estado deberá centrarse en solucionar los llamados "problemas emergentes" en los niños y jóvenes, más que en los problemas tradicionales, como son la desnutrición, o mortalidad infantil, por ejemplo.

Para ello, es necesario tener presente que estas "nuevas necesidades" de la infancia se caracterizan porque tanto sus causas como sus efectos, están relacionados con una multiplicidad de factores, o interacciones "difíciles" que el niño tiene con su entorno (llámese este último familia, grupo de pares, barrio, escuela, comunidad, etc.). Por ejemplo, en el desarrollo psicomotor de un niño no sólo interviene la madre, sino la familia en su conjunto, la educación, el acceso a determinados bienes, y en última instancia la cultura inmediata donde está inserto el niño, por nombrar algunos. Igual cosa ocurre con la drogadicción, o el embarazo precoz, por ejemplo.

Por tanto, la estrategia adecuada para abordar estos fenómenos (o necesidades) debe ser de carácter integral o, en otros términos, ella requiere de una **efectiva intersectorialidad** por parte del Estado. Y es aquí donde la actual organización estatal no satisface estos requerimientos, al encontrarse dividida en sectores segmentados donde la coordinación es en extremo difícil y engorrosa.

• Las dificultades de la intersectorialidad

Una manera de suplir la falta de intersectorialidad en el Estado, ha sido ampliando el marco de acción de cada Ministerio o Servicio. Es decir, a lo que inicialmente desarrollaba cada uno, se le han ido agregando nuevos programas. Los cuales, aún cuando no eran propios del ámbito específico de acción de cada Ministerio o Servicio, se han creado como complemento, en el intento de realizar una acción más integral, que no obstante, también ha carecido de intersectorialidad.

Sin embargo, es preciso aclarar que la necesidad y las intenciones por realizar un efectivo trabajo intersectorial —en el área de la infancia— no son nuevas para los diferentes organismos del Estado. En efecto, en varias ocasiones se ha intentado realizar un trabajo

de este tipo, y de ello son testigos los innumerables "Convenios" entre Ministerios; los "Acuerdos Marcos"; los "Planes Nacionales de la Infancia" (de 1979 y 1991); y otros documentos que han tenido este loable propósito. No obstante, los productos han sido escasos en cuanto a beneficiar concretamente a los niños y sus necesidades; más bien la coordinación se ha quedado en las cúpulas o en la burocracia de los Ministerios.

Una de las razones principales de este fracaso, ha sido la ausencia de instrumentos de **carácter estructural que regulen, promuevan y reproduzcan la intersectorialidad**. Más bien este propósito se ha apoyado en la "voluntad" y "deseos" de las personas que suscriben los convenios de colaboración. Pero en lo que respecta a un financiamiento para la intersectorialidad, o incentivos, o proyectos concretos; ellos han sido escasamente definidos. Y cuando se ha efectuado, ha sido en términos abstractos o generales, por lo que la intención de intersectorialidad se ha diluido.

• Propuesta de una intersectorialidad efectiva

Frente a la experiencia señalada se propone, más que la creación de un nuevo organismo "rector" o "coordinador" en materia de infancia —que tiene el riesgo de aumentar la burocracia del Estado—, una intersectorialidad sustentada en "pilares" estructurales que regulen su producción, reproducción y rumbo.

En este sentido, la **propuesta de intersectorialidad** es la siguiente:

- a. Obligación que en el Proyecto de Presupuesto de cada uno de los Ministerios o Servicios que desarrollan programas dirigidos a la infancia (y sus familias) se defina un porcentaje de los recursos para programas (o proyectos) intersectoriales.
- b. Que este porcentaje de recursos se traduzca en proyectos intersectoriales concretos. Por ejemplo, que

con recursos de SENAME, INJ y MINEDUC se implemente un programa para prevenir la drogadicción, o la deserción escolar, y otros. Idealmente estos proyectos deberán ser licitados para que sean realizados por instituciones privadas¹⁰.

- c. Relacionado con lo anterior, estos Ministerios y Servicios deberán presentar metas (o indicadores de gestión) sobre el trabajo intersectorial. Por ejemplo, "realización de N proyectos intersectoriales", o "alcanzar X meta en un programa concreto".
- d. El gobierno valorará más —en cada Ministerio y Servicio— las metas (o indicadores) obtenidos mediante los proyectos intersectoriales, que las metas de tipo sectorial.
- e. Que la **gestión** de los Ministerios o Servicios se mida —de manera importante— por los recursos destinados a la intersectorialidad. En otros términos, se propone que el Gobierno defina para los Ministerios y Servicios, como uno de los indicadores de gestión "el porcentaje de recursos destinados a proyectos intersectoriales".
- f. Encargado de velar por esta intersectorialidad estará MIDEPLAN, para lo cual deberá asumir al menos las siguientes funciones:
 - i) Fiscalizar que los recursos destinados por cada Ministerio y Servicio para estos efectos, se traduzcan en el diseño de proyectos concretos.
 - ii) También deberá orientar y normar respecto a la licitación de estos proyectos.
 - iii) A su vez, deberá orientar y supervisar que las metas o indicadores del trabajo intersectorial de cada Ministerio y Servicio sean atingentes y **susceptibles de medir**. Es decir deberá entregar metodologías al respecto.

¹⁰ Mediante estos fondos intersectoriales se podrán ejecutar proyectos nuevos, o también extender proyectos ya probados que realizan algunos sectores, pero que tienen un marcado acento intersectorial. Dentro de estos últimos se puede nombrar el proyecto "Ampliación de la sala cuna en el hogar" desarrollado actualmente por INJ, pero que por sus características, serían más efectivos sus logros con el apoyo de otros Servicios, por ejemplo SERNAM (Ver: Manual de Programas Sociales para la Infancia y Juventud.

- iv) Deberá supervisar (o realizar) el seguimiento de las metas intersectoriales que se propongan cada Ministerio y Servicio.

En otros términos se propone que a los programas intersectoriales se le asigne financiamiento que asegure su producción y reproducción; se estructuren en términos de proyectos concretos; se le definan metas; el Gobierno le asigne "status" en términos de valorar una "buena" o deficiente gestión de los Ministerios y Servicios; y se defina un Organismo encargado de velar porque esta intersectorialidad se realice.

Las ventajas de esta propuesta sobre intersectorialidad, son indudables. En primer término, se obligará a diferentes Ministerios o Servicios a trabajar en conjunto el abordaje de una determinada necesidad (o problema) del ámbito infantil; lo cual le dará una integralidad a la respuesta que se ejecute. Ello, mejorará el impacto y la focalización de los programas sociales del Estado; ya que se unirán las "fuerzas" para beneficiar a los grupos más necesitados (o grupos objetivos), mediante "paquetes sociales" integrales.

Además, se producirá una "sinergia" en el trabajo que se realice, lo cual mejorará la gestión estatal. Es decir, en la actualidad es muy difícil encontrar en un mismo Ministerio o Servicio profesionales expertos en todas las áreas del ámbito infantil. Lo más común es encontrar áreas de especialización por Servicio. Por tanto, el juntar profesionales con diferentes –pero complementarias– especializaciones y ópticas sobre un mismo fenómeno, produce que se multipliquen las potencialidades, originando un producto significativamente mejor.

El rol de los Gobiernos Locales en la Atención Integral de las Necesidades de la Infancia

En términos reales los niños y sus familias viven, se desarrollan y están en el espacio de su comuna, y por tanto es allí donde la intersectorialidad (propuesta) se debe concretar.

En este sentido, es necesario que los proyectos que se realicen con fondos intersectoriales, tengan –en la mayor cantidad de los casos– como uno de sus componentes principales la participación de los Municipios donde se ejecutarán. Una manera concreta de resguardar o promover esta participación, es mediante las siguientes medidas: Dentro de las bases de licitación que se realicen para cada proyecto intersectorial, es necesario que se explicita como requisito –dentro de los términos de referencia–, la coordinación que deberá tener la ONG o institución privada que realice el proyecto con el Municipio (o Municipios) respectivo, para su puesta en marcha y desarrollo. Asimismo, los Municipios o las Corporaciones Municipales podrán –al igual que las ONG o instituciones privadas– concursar en las licitaciones que se efectúen de los proyectos con fondos intersectoriales. También MIDEPLAN –encargado de velar por la intersectorialidad propuesta–, deberá establecer una estrecha coordinación con la "Asociación Chilena de Municipalidades" y con la "Red Chilena de Alcaldes Defensores de la Niñez", a fin de facilitar la relación entre los Proyectos y los Municipios, así como determinar en conjunto áreas más críticas (o perfiles de proyectos) que requieran de mayor apoyo intersectorial.

Un posible mecanismo a implementar para concretar esta coordinación, gira en torno a la idea de institucionalizar una "Estructura de demanda", donde el Municipio, en representación de los intereses de la comunidad y de los usuarios de los Servicios estatales, sea el demandante principal de los mencionados proyectos intersectoriales.

Específicamente, en ciertos períodos a establecer, cada Municipio presenta un Formulario ad-hoc, con la idea o el anteproyecto que ellos califican de necesario e importante de realizar de una manera más integral, proponiendo los Servicios que se debieran coordinar.

El destinatario de estas peticiones puede ser MIDEPLAN, el cual en conjunto con la Asociación Chilena de Municipalidades, podrían ordenar y priorizar estas peticiones y convocar a los Organismos pertinentes para la materialización de estas iniciativas.

La relevancia de esta "estructura de demanda", es que sería un mecanismo que asegura en una medida importante, la creación, mantención y perfeccionamiento de

un quehacer y una cultura de trabajo intersectorial, en concordancia con las necesidades de la población.

Por otra parte, en cuanto a crear una nueva institucionalidad para la infancia a nivel de los gobiernos locales, es preciso señalar que, en todas las municipalidades del país se desarrollan acciones concretas en favor de la infancia de las comunidades, ellas son al menos las siguientes¹¹:

- * La administración y gestión de los establecimientos educacionales municipalizados (directamente o a través de las Corporaciones Municipales de Educación).
- * La administración y gestión de los establecimientos de salud primaria (consultorios de atención primaria y/o postas rurales).
- * La postulación de los niños en situación de pobreza a los beneficios de la red social del Estado (subsidios único familiar, Beca Pde. de la República, Beca indigencia, etc.)
- * La asignación de subvenciones a diferentes instituciones que trabajan con niños a nivel comunal.
- * La ejecución de obras de mejoramiento físico, que benefician directamente a los niños (áreas verdes, instalación de juegos infantiles, obras de saneamiento básico, etc.)

Por otra parte, en la actualidad existen diversas iniciativas a nivel de los Municipios, que tienen por objeto relevar el tema de la infancia y satisfacer en mejor medida sus necesidades a nivel local. En efecto, en algunas comunas se han constituido las Oficinas del Niño, que tienen por objeto coordinar las acciones sobre esta temática a nivel comunal. También se han organizado "Consejos o Comisiones Comunales por los derechos del Niño", que tienen el propósito de coordinar a las distintas instancias gubernamentales, no gubernamentales y comunitarias que trabajan con la infancia en

la comuna, con el fin de optimizar los recursos, las potencialidades existentes y otros.

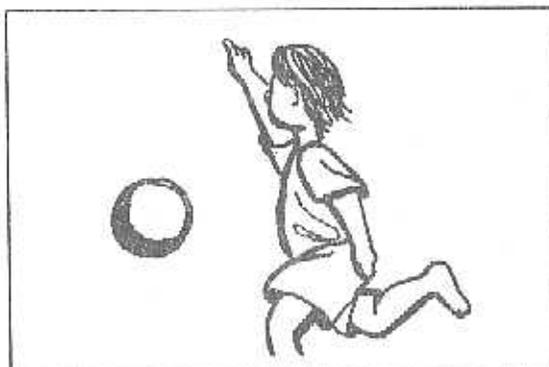
En este mismo sentido, se constituyó el año 1994 la "Red Chilena de Alcaldes Defensores de la Niñez" que está entregando orientaciones generales y lineamientos de acción para los Municipios en el tema infantil.

En definitiva, estamos en presencia del inicio y desarrollo de un importante "movimiento" social en pro de la infancia a nivel comunal. Y por tanto, frente a esta realidad, lo más sensato y oportuno es desde el Estado central apoyar estas iniciativas locales, y no diseñar e intentar imponer una "nueva institucionalidad" al interior de las Municipalidades. En otros términos, pensamos que es adecuado respetar el "cambio" que se está generando desde la base hacia arriba (es decir desde los propios Municipios hacia el gobierno central) y no imponer el camino inverso. Considerando lo anterior como un marco de referencia necesario, se señalan algunas ideas o estrategias al respecto. En base a la experiencia del Estado central, es oportuno señalar que no sería una buena elección de los Municipios –en términos del rumbo a seguir– que replicaran la organización sectorial del Estado central, mediante la creación de "oficinas" del Niño, de la Mujer, de la Juventud, y otras; ya que lo más probable, es que ello genere dificultades parecidas a las del Estado, en lo que respecta a acciones integrales y eficaces en el tema infantil.

Por tanto, pensamos que el rumbo correcto es crear, a nivel de los gobiernos locales, una institucionalidad de la "familia" más que del Niño, ya que si no existe (y se nota su ausencia) a nivel del Estado central es importante

no desaprovechar la **oportunidad** de crearla a nivel Municipal.

Lo señalado se contrapone a una institucionalidad sectorial, donde no es raro encontrar experiencias de programas que en vez de fortalecer a la familia, la dividen y contribuyen directa e indirectamente a su



SEGPRES, SENAME, INJ, 1995, pag. 37).

¹¹ Ver: "Orientaciones generales y lineamientos de acción para los logros municipales dirigidos a la infancia". Red Chilena de Alcaldes Defensores de la Niñez, Doc. N°1, Diciembre de 1995.

desintegración, aún cuando el objetivo declarado de la institución es su apoyo.

Una manera de apoyar el movimiento que se está desarrollando a nivel de los Municipios y además, entregarle un rol más activo a las instituciones intermedias organizadas que allí conviven, es que –mediante el apoyo del Gobierno central– se cree en los Municipios un Fondo de recursos para proyectos en el área de familia y la infancia, al cual concursarán ONGs e instituciones privadas. En otros términos, la idea es replicar a nivel Municipal el programa de proyectos del FOSIS o el Programa de Apoyo que tiene SENAME.

Para estos efectos –además de recursos–, es necesario que a los Municipios se les entregue la metodo-

logía adecuada en lo que respecta a administrar un fondo de proyectos; sobre lo cual FOSIS y SENAME tienen bastante experiencia. Una manera de apoyar a los Municipios, desde el Estado central es entregarles herramientas con el fin de mejorar su gestión, en términos de ejecutar los recursos, mejorar la focalización de los programas al interior de la comuna, etc.

En consecuencia, a nivel de los gobiernos locales es preciso que el Estado central sólo intervenga –por el momento– en la entrega de herramientas y metodologías dirigidas a mejorar la gestión en el área de infancia y familia, y con ello apoye los cambios que se están produciendo interiormente, en este ámbito.*