

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA

Ignacio Irarrázaval

Ex miembro del Consejo Asesor Presidencial de Políticas de Infancia. Director de Asuntos Públicos y profesor de Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica de Chile.

UNA NOTA SOBRE LA METODOLOGIA DE LOS CONSEJOS

Es importante comenzar haciendo mención a que el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet (2005) planteó con mucha fuerza el establecimiento de un “Nuevo Trato Ciudadano” el cual incluía propuestas de reforma en el ámbito político, institucionalidad del Estado, probidad y participación ciudadana. Al analizar estas propuestas en la fase final del gobierno, podemos constatar que varias de ellas están aún pendientes. Sin embargo, si hay algo que quedará de manifiesto en el país respecto del actual mandato de Michelle Bachelet y su oferta de “gobierno ciudadano”, es la instauración de diversos consejos asesores. Efectivamente, bajo este gobierno no sólo se constituyeron los Consejos de Educación, Trabajo y Equidad¹, sino también los de Infancia, Previsión, y Educación Superior a los que se suman diversas comisiones de estudios como Energía Nuclear, Probidad y Transparencia, entre otras. Estos consejos o comisiones han tenido como denominador común el recoger la opinión de los ciudadanos sobre los temas analizados. De hecho todos ellos se iniciaron con una etapa de diagnóstico y de escuchar a los grupos ciudadanos, para pasar a otra de análisis y propuesta más técnica en las cuales se formulan propuestas para el diseño de políticas públicas. Todos ellos

parten de términos de referencia relativamente precisos que son elaborados por el gobierno. Si bien las comisiones o consejos no son una creación exclusiva del actual gobierno, pues ya se habían creado otras en los gobiernos de Frei Ruiz Tagle y Lagos, tampoco lo son de nuestro país. Las Comisiones Reales (Royal Commission) son instancias de investigación y propuestas en temas de Estado en los países miembros de la comunidad inglesa, las que han considerado un amplio bagaje de aspectos desde la distribución de los ingresos a la realidad aborígen.

Por lo tanto, la mayor novedad en cuanto a los consejos que se han creado en este gobierno, no está necesariamente en sus metodologías de trabajo, sino más bien en el número o frecuencia de éstos. De hecho, es interesante notar que la Universidad de Chile, FLACSO y otros centros de pensamiento, ya están desarrollando investigaciones sobre el impacto del trabajo de estos consejos.

Otro aspecto interesante a considerar es el origen de estos consejos asesores. Algunos nacen de presiones, movimientos o instancias de opinión ciudadana, como es el caso de Educación² y Trabajo y Equidad; mientras

¹ Comentados en el número anterior de esta revista

² El Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior, fue prácticamente una continuidad del Consejo de Educación, que no alcanzó a abordar con suficiente profundidad los temas de educación superior.

que otros son parte de un compromiso programático claramente definido desde sus inicios. En efecto, el Programa de Gobierno de Bachelet incluyó la necesidad de convocar a un consejo para la Reforma Provisional, mientras que en el caso del Consejo de Infancia, si bien no se menciona la necesidad de un consejo, el programa planteaba claramente la idea de implantar “un sistema de protección a la infancia destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños chilenos en sus primeros ocho años de vida independientemente de su origen”³. Esta diferencia de origen de los consejos no es trivial, ya que los primeros tuvieron un número de integrantes mucho mayor, fueron más diversos en su integración y probablemente menos concluyentes en términos de propuestas; podría decirse que se privilegió fundamentalmente la reflexión, análisis y ordenamiento de los temas en cuestión. En el caso de los segundos como fueron Previsión e Infancia, éstos tuvieron una integración más reducida⁴, términos de referencia más acotados, alto predominio técnico, propuestas bastante consensuadas y en general una implementación bastante inmediata. En el caso del Consejo de Reforma Provisional, en marzo de 2008 se aprobó la Ley 20.255 (2008) y en el caso del Consejo de Infancia éste se tradujo en el Programa Chile Crece Contigo a partir de 2007.

PROPUESTAS DEL CONSEJO DE INFANCIA

El consejo trabajó arduamente durante cuatro meses, sus principales propuestas fueron las siguientes:

Garantías Universales

1. Apoyo al desarrollo biopsicosocial incorporando la detección de factores de riesgo biopsicosocial y rezagos en el desarrollo como actividad sistemática del centro de salud, agregando tamizajes periódicos de rezagos en el desarrollo desde el período prenatal hasta los seis años de vida.

2. Programas de apoyo a las familias y de estimulación del desarrollo infantil de todos los niños y niñas, asegurando el acceso de todos los niños y sus familias a actividades educativas presenciales en pautas de crianza; lactancia materna; apego; desarrollo infantil; cuidados básicos y alimentación saludable.

Lo anterior, en complemento a que los niños tengan también acceso a programas y otras prestaciones de la red

³ Michelle Bachelet (2005). *Programa de Gobierno*. Pagina 15.

⁴ 14-15 integrantes, versus 40 a 80 integrantes en el caso de los primeros.

local gestionada por el municipio, a partir de las necesidades específicas de la comunidad. Para esto se propuso que los municipios que acrediten competencias para gestionar la red local de infancia reciban un monto anual por niño o niña inscritos en los centros de salud (Aporte Primera Infancia) por el período que va entre el momento en que se identifica el embarazo de la madre hasta que el niño cumple diez años de edad, de modo de financiar prestaciones de la red local.

3. Educación de prekinder a 4° básico de calidad acreditada y sin selección para todos los niños y niñas. El Consejo propuso que exista un sistema de acreditación y fiscalización de calidad para todos los establecimientos escolares. Los estándares de calidad exigidos deberían incluir resultados en pruebas estandarizadas en otras áreas del aprendizaje, evaluados e informados en base a medidas que den cuenta del valor agregado de la escuela al aprendizaje de sus alumnos y alumnas.

Garantías adicionales para niños y niñas de hogares del 40% más vulnerable

4. Atención preescolar de calidad acreditada. El Consejo propuso que todos los niños de dos y tres años de edad de los hogares del 40% más vulnerable, tuviesen acceso garantizado a atención educativa preescolar en un centro de calidad acreditada y en una modalidad de calidad acreditada, de al menos media jornada. Igualmente, todos estos niños deberían tener alimentación en el centro. En este ámbito, el Consejo fue muy insistente en el tema de calidad de las prestaciones, proponiendo un sistema de acreditación y fiscalización de calidad para establecimientos preescolares.

5. Atención escolar preferencial. El Consejo también apoyó la subvención preferencial que se convirtió en ley el año 2008, y que considera que los niños y niñas pertenecientes a hogares del 40% más pobre de la población y que cursen entre prekinder y cuarto año básico generen una subvención adicional para los establecimientos que los atienden, siempre que estos establecimientos cumplan con todas las normas y estándares de calidad que se proponen para el sistema en su conjunto.

Garantías específicas para niños y niñas cuyas madres y/o padres trabajan y cotizan

6. Cuidado y educación de hijos e hijas de padres y/o madres que trabajan y cotizan. El Consejo propuso que los hijos e hijas de madres y/o padres que trabajan y cotizan, de entre las edades de tres meses y tres años, tengan acceso a un subsidio de cargo fiscal para

financiar, total o parcialmente, atenciones de Sala Cuna y Jardín Infantil en jornada completa, en centros de calidad acreditada. Este subsidio debería cubrir el 100% del costo de la prestación de calidad acreditada para los niños de los hogares del 40% más pobre de la población, y que el porcentaje de financiamiento público para niños y niñas de hogares del resto de la población sea decreciente con respecto al ingreso familiar.

Modelo de gestión

En un salto de importancia cualitativa, el Consejo no se limitó a hacer propuestas de programas, sino que también sugirió un modelo de gestión de estas políticas de infancia. El modelo planteado consideraba cuatro principios para la gestión. En primer lugar, se planteó la necesidad de aprovechar todos los recursos institucionales disponibles para lograr un adecuado trabajo en red, otorgándole a MIDEPLAN un rol de coordinador. En segundo lugar; se definió que la gestión debía estar orientada a resultados de desarrollo de los niños, lo que significa la definición de estándares técnicamente validados y públicamente conocidos, y el establecimiento de mecanismos de acreditación. En tercer lugar, se estableció la necesidad de una separación efectiva de funciones entre fiscalizadores y reguladores del sistema respecto a proveedores. En cuarto lugar, también se definió un criterio de instalación progresiva del sistema.

BALANCE PRELIMINAR

Es difícil hacer un balance respecto a los resultados e implicancias de las propuestas del Consejo, pues aún no hay demasiada evidencia ni ha transcurrido el tiempo suficiente. Por lo tanto, sólo es posible aventurarse en cuatro constataciones básicas:

1. Las propuestas del Consejo de Infancia fueron analizadas por un Consejo de Ministros quienes recogieron una parte importante de las recomendaciones. La implicancia más significativa de este proceso fue la creación del programa “Chile Crece Contigo” que significó la inmediata implementación en 161 comunas de su fase inicial (2007), con el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial y la ampliación de la cobertura de salas cunas, jardines infantiles y educación parvularia para niños pertenecientes al 40% más pobre del país.

Sin embargo, esta nueva prestación y el muy importante avance en la cobertura de la educación inicial, tuvo como contrapartida los siguientes desafíos o

aspectos inconclusos respecto a los planteamientos del Consejo de Infancia:

2. El énfasis en la calidad de la educación inicial fue uno de los aspectos más reiterados de las propuestas del Consejo. Si bien hay un proyecto de Ley General de Educación que considera estos elementos, otro proyecto complementario como es la instauración de una Agencia de Calidad de la Educación no considera a la educación parvularia. Por su parte, la JUNJI (Junta Nacional de Jardines Infantiles) está trabajando un sistema de acreditación de salas cunas, el cual está circunscrito a aspectos de procesos. Aún no existen estándares explícitos en la educación inicial, ni procesos de fiscalización autónoma.
3. La integralidad de la intervención en función de los requerimientos de los niños fue otro de los principios que inspiraron al Consejo. Si bien debe destacarse el importante avance en cobertura y la instauración de encargados comunales de la infancia, en la práctica aún subyace una gran desarticulación institucional, se sigue actuando bajo un esquema muy sectorial, dominado por el consultorio de salud en lo referido a lo biopsicosocial, pero no hay una integración efectiva entre los actores y prestadores de la red de infancia.
4. Finalmente, la separación de funciones en la red de infancia fue también una propuesta clave del consejo. En este ámbito, desgraciadamente no han existido avances importantes, ya que JUNJI continúa siendo fiscalizador de los prestadores de educación inicial y a su vez uno de los principales prestadores del sistema.

En resumen, la parte más operativa o programática de las propuestas del Consejo fueron acogidas e implementadas con mucha fuerza y expedición. Sin embargo, una parte importante de las propuestas de modificación de política e institucionalidad han sido postergadas. Lo anterior, no desmerece el trabajo del Consejo ni tampoco el esfuerzo del ejecutivo por implementar sus sugerencias, pero queda una brecha para hacer un seguimiento en el tiempo y plantear los desafíos pendientes.

No podría terminar estas notas sin destacar la significativa participación que tuvo JAIME CRISPI L. como Presidente del Consejo Asesor de Infancia, quién falleció en un lamentable accidente a casi un mes de la entrega del informe final en agosto del 2006. Con su partida, nuestro país perdió no sólo a un destacado economista y experto en políticas públicas, sino a un hombre de gran calidad humana.