

PALABRAS CLAVE

Niños
 Bienestar de la infancia
 Atención a la infancia
 Política social
 Cooperación público-privada
 Sociedad civil
 Chile

Chile: interacción Estado-sociedad civil en las políticas de infancia

Carlos Andrade y Sara Arancibia

En este trabajo se observa el vínculo público-privado existente en Chile para abordar políticas de infancia. Se analizan el papel de ambas esferas y las dimensiones y componentes necesarios para que este encuentro anteponga el interés superior del niño. Se considera el juicio de expertos mediante el análisis de contenido, permitiendo identificar las dimensiones y componentes relevantes de la interacción. Posteriormente, la metodología AHP (proceso analítico jerárquico) permite priorizarlos cuantitativamente procurando que este encuentro incida positivamente en la niñez. Se evidencia que esta interacción se desarrolla verticalmente, donde el Estado define las políticas y la sociedad civil las implementa, debido principalmente a que en la esfera pública se administran los recursos que, en alto porcentaje, sostienen a la esfera privada. Se concluye que existe el desafío de generar diálogos horizontales, en que la interacción no sea condicionada por recursos económicos, sino por el propósito compartido respecto de la infancia.

Carlos Andrade
 Magíster en Gestión y Políticas Públicas
 Departamento de Ingeniería Industrial
 Universidad de Chile
 ✉ caandrad@ing.uchile.cl

Sara Arancibia
 Facultad de Ingeniería
 Universidad Diego Portales,
 Santiago, Chile
 ✉ sara.arancibia@udp.cl

I

Introducción

En Chile, el sistema de protección orientado a la infancia ha ido adoptando nuevas formas a fin de adaptarse a las necesidades cambiantes y emergentes de cada etapa del ciclo de desarrollo de los niños y las niñas.

En este sentido, tal vez el hito más importante y que ha incidido en estas nuevas formas de atención ha sido la suscripción y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989 y 1990, respectivamente), en adelante la Convención, que de manera imperativa plantea la obligación a los Estados firmantes de garantizar mediante los instrumentos legislativos, administrativos y otros con que cuente las condiciones para que estos derechos sean ejercidos de manera efectiva (Art. 4, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989).

Por su parte, estos derechos se expresan en un panorama global marcado por la liberación de los mercados financieros y el auge de las comunicaciones y la interconectividad, elementos que generan nuevas dinámicas de hacer sociedad y que, por cierto, redefinen cómo se van a concebir los sistemas de bienestar infantil y el papel del Estado y de la sociedad en su conjunto, a objeto de pensar y construir una política social que no entendería ya solo al Estado como el proveedor universal de la oferta de programas sociales (Serrano, 2005).

Desde una mirada histórica, lo anterior no es totalmente nuevo. En trabajos como los de Pilotti (1994), Anríquez (1994) y Farías (2003) se muestra que en Chile ha existido un número de iniciativas de larga data orientadas a atender las necesidades de los niños y las niñas, articulándose en ocasiones con el Estado, pero también haciéndolo en otras de manera independiente y enfocándose sobre todo en la infancia más vulnerable.

En este trabajo se analizan los mecanismos existentes que permiten la articulación entre el Estado y la sociedad

civil para la producción e implementación de políticas y programas orientados a la infancia en situación de vulnerabilidad social. El propósito es generar recomendaciones de política pública que sean aplicables a todo organismo del Estado que se articule y coordine con la sociedad civil en la tarea de mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas, situación que en adelante será entendida como “corresponsabilidad”.

En esta perspectiva, es importante precisar que dicha corresponsabilidad implica necesariamente la voluntad de cada una de las esferas participantes de poner al servicio de este trabajo conjunto tanto sus conocimientos, como los recursos económicos, técnicos e institucionales disponibles para incidir positivamente en la realidad de los niños y las niñas atendidos, resguardando o restituyendo los derechos consagrados en la Convención. Con estos antecedentes, este trabajo se guía por las siguientes preguntas: ¿Cómo se genera en la práctica la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de las políticas focalizadas de infancia vulnerable?; ¿cuál es el papel del Estado y de la sociedad civil en el contexto actual respecto de las políticas focalizadas?; ¿en qué ámbitos se expresa la interacción Estado-sociedad civil en este plano de la política pública? y, finalmente, ¿cuáles son las dimensiones y componentes relevantes que deben ser reforzados o generados para que esta relación público-privada mejore anteponiendo el interés superior del niño?

De acuerdo con estas interrogantes el artículo se organiza de la siguiente manera: en la sección II se abordan las políticas de atención a la infancia; la sección III se refiere a las políticas públicas de infancia en un marco de interacción Estado-sociedad civil; la sección IV hace referencia a las dimensiones y componentes de dicha interacción; en la sección V se llevan a cabo algunas miradas sobre la interacción público-privada en infancia; en la sección VI se entregan las conclusiones más relevantes del artículo; finalmente se presenta un anexo con la metodología utilizada en el análisis.

□ Se agradece especialmente a la Fundación para la Superación de la Pobreza de Chile el patrocinio al trabajo original del que ha nacido este artículo, así como el aporte de bases de datos y su experiencia en programas de infancia.

II

Políticas de atención a la infancia

1. Políticas universales y políticas focalizadas

En la literatura especializada en política social es común encontrar estudios en que se abordan las diferentes áreas que conforman los sistemas de bienestar: educación, salud, pensiones, vivienda, y otros.

Pese a lo anterior, en este trabajo no se enfatiza en políticas sectoriales, principalmente porque las problemáticas y necesidades de los niños y las niñas son en sí mismas multidimensionales, de modo que examinarlas por separado permitiría abordar solo un ámbito de la problemática.

Por su parte, en las investigaciones en infancia se valida y resalta la importancia que reviste el contexto en que los niños y las niñas se desarrollan. Es decir, al observar sus problemáticas, se hace desde miradas multidimensionales que incluyen desde las necesidades más básicas hasta la validación de la importancia del territorio en que los niños y las niñas se encuentran insertos.

García Sánchez (2001), especialista en temáticas de educación y atención temprana, plantea que desde el enfoque del modelo ecológico, elaborado por Urie Bronfenbrenner a finales de los años setenta, el tránsito evolutivo de los niños y las niñas se entiende como “un proceso de diferenciación progresiva de las actividades que éste realiza, y de su rol y de las interacciones que mantiene con el ambiente” (García Sánchez, 2001, p. 3). Si esta idea la extrapolamos a la realidad que viven los niños y las niñas en situaciones de vulnerabilidad social, esto se convierte en un urgente llamado a prestar atención al desarrollo de condiciones favorables para su adecuado crecimiento. En este contexto, es relevante señalar que en adelante en este trabajo se entenderá por niños y niñas en situación de vulnerabilidad social a todos aquellos y aquellas menores de 18 años (Art. 1, Convención sobre los Derechos del Niño, 1989) que enfrentan dificultades para ejercer de manera efectiva sus derechos en las dimensiones familiar y afectiva, económica, sociocomunitaria, escolar-educacional, de salud y de relacionamiento entre grupos de pares (Andrade, 2009b).¹

Bajo esta mirada, lo que hoy se observa en el plano de las políticas de infancia es que tanto las universales como las focalizadas —ya sea que se ejecuten en interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil o se implementen de manera independiente— validan la importancia del territorio en que los niños y las niñas nacen y crecen, lo que expresa un cambio de paradigma en las lógicas de atención a las necesidades de la niñez. Estas han transitado desde una atención centrada históricamente en la asistencia, hasta una que actualmente enfoca sus líneas de trabajo en el ejercicio de derechos y en la superación de vulnerabilidades —incluidas las presentes en el territorio— que ponen en riesgo el adecuado desarrollo de los niños y las niñas.

Respecto de la distinción entre políticas universales y focalizadas, el Instituto Interamericano del Niño (IIN, 2003) aporta una definición que ayuda a internalizar lo que en adelante se entenderá por tales conceptos. Dichas políticas se revisan a continuación:

a) *Políticas universales*

Estas son la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los niños y las niñas, de los jóvenes y de las familias de toda la sociedad. En muchos países, estas políticas y los programas que se implementan tienen rango constitucional, y usualmente se refieren a servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación, entre otros. Son universales en la medida que están disponibles para toda la población infantil, sin discriminación alguna. Por consiguiente, no requieren de una selección dentro de una categoría de usuarios, pues el universo de ellos ha sido tomado en cuenta.

La articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención.

Tal es el caso del sistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo, donde todos los niños y las niñas, sin discriminación de origen, religión o etnia, quedan automáticamente incorporados al sistema a contar del primer control de embarazo de la madre (Ministerio de Planificación, 2007).

¹ En el trabajo de Andrade se enumeran ocho dimensiones de la vulnerabilidad social. A fin de facilitar el análisis, estas se han reunido en las seis señaladas.

b) *Políticas focalizadas*

Las políticas focalizadas tienen como objetivo procurar igualar las oportunidades de aquellos niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad, vulneración de sus derechos o en ambas. Es decir, la población beneficiaria de estos programas o prestaciones son aquellos niños, niñas y adolescentes que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficits, o de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo o al mercado laboral formal.

Ejemplo de este tipo de políticas en Chile son las implementadas por el Servicio Nacional de Menores

(SENAME), orientadas a niños y a niñas que han sufrido alguna vulneración de derechos, o se encuentran en situación de riesgo o de vulnerabilidad social a causa de problemas de convivencia dentro de sus familias, problemas de tipo conductual o por haber infringido la ley.

En este trabajo se pone el acento en este tipo de políticas, en tanto se procura revisar cómo una acción coordinada entre el Estado y el mundo civil en este plano de las políticas públicas puede —de darse ciertas condiciones— apuntar a la compensación de los déficits que enfrentan aquellos niños y niñas en situación vulnerable para poder ejercer de manera activa y efectiva los derechos universales que consagra la Convención.

III

Abordaje de las políticas públicas de infancia en un marco de interacción Estado-sociedad civil en Chile

1. Concepto de sociedad civil

Por sociedad civil la literatura en general entiende un espacio intermedio ubicado entre el Estado y el mercado, lo que ha llevado a que sea conocida generalmente como “tercer sector” cuyas características principales son: su independencia del aparato público, el no tener fines de lucro y la motivación para intervenir en problemáticas de tipo social (Serrano 1998; Larnaga, 1999; De la Maza, 2000).

Serrano (1998) distingue tres grupos que darían forma a la sociedad civil:

- i) Organizaciones no gubernamentales (ONG) y acciones de voluntariado.
- ii) Expresiones asociativas y comunitarias.
- iii) Universidades y centros de pensamiento.

En este trabajo, sin embargo, se pone énfasis en fundaciones, corporaciones, agrupaciones de voluntariado y organizaciones de base. Lo anterior dado que, desde una mirada histórica, son las fundaciones y otras entidades sociales las que con anterioridad al Estado se hicieron cargo de las necesidades de la infancia vulnerable en Chile. En efecto, los registros históricos dan cuenta de que la primera acción orientada a las necesidades de los niños y las niñas desprotegidos nace desde la sociedad civil bajo la forma de un primer orfanato en 1751 (Anríquez, 1994; Andrade, 2009b).

Pese a lo anterior, a esta esfera se le comienza a reconocer un importante papel en la política de infancia a partir de la reforma estructural de finales de los años setenta (Pilotti, 1994). Este hecho, que trae consigo la reducción del aparato público, impulsa la aparición de diversas ONG a inicios de los años ochenta comprometidas principalmente en la lucha contra la pobreza.

Ello en gran medida debido a causas de tipo sociopolítico: es en este momento histórico que se reúnen grupos de profesionales desvinculados de la esfera pública a raíz de las reformas. Estos, con la ayuda de organismos internacionales, levantan ONG cuya acción se enfoca en áreas de la política social que el Estado no cubría. Además, por razones de tipo ideológico, esas organizaciones surgen en respuesta a las políticas implementadas por el aparato estatal en esa época (Pilotti 1994; Ferrer, Monje y Urzúa, 2005).

En palabras de Pilotti (1994), en muchos países de América Latina las acciones de las ONG se “constituyeron en una suerte de política social alternativa y paralela a la oficial, muchas veces cubriendo las deficiencias y omisiones de esta última” (Pilotti, 1994, p. 22).

En este contexto, se comienzan a generar acciones de atención a los grupos vulnerables, pero desvinculadas en algunos casos del aparato estatal, dando lugar a una “corresponsabilidad implícita” entre el Estado y la sociedad civil en la medida que

el denominador común se reduce al grupo atendido más que a acciones articuladas y coordinadas en pos de un objetivo común.

En materia de infancia, las relaciones de formalidad con el aparato público comienzan a materializarse poco antes de esa época, a través de la coordinación progresiva entre entidades privadas y organismos del Estado.

Al respecto, es importante precisar que si bien existen antecedentes de que el Estado aportó al sostenimiento de las primeras organizaciones dedicadas a la atención de la infancia vulnerable (en aquellos años llamada “en situación irregular”), no es sino hasta 1967, cuando se dicta la Ley 16.618 que crea el Consejo Nacional de Menores (CONAME), que esta relación comienza a darse con mayor formalidad, cobrando progresiva fuerza la noción de corresponsabilidad a través de una interacción y cooperación estrecha entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado.²

Esta relación se produjo principalmente por medio de dos ejes: primero, bajo la forma de aportes económicos, denominados como “mantención institucional”; y segundo, mediante el reconocimiento como “entidad colaboradora” de aquellas organizaciones que recibían financiamiento previo cumplimiento de los requisitos que establecía la ley para ser consideradas como tales (Anríquez, 1994).

Respecto de lo que se observa en el día de hoy, la mayor parte de la interacción público-privada se da por medio del Servicio Nacional de Menores (SENAME), que en 1979 reemplaza al CONAME, y que actualmente es el organismo público llamado a “Contribuir al desarrollo del sistema de protección social de la infancia y adolescencia

a través del ejercicio de derechos y la reinserción social y/o familiar de niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley, mediante una red de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del Servicio”.³

La misión del SENAME es relevante en materia de interacción público-privada, puesto que por medio de subvenciones a organizaciones de la sociedad civil atiende al 98% de su población (Andrade, 2009b).

En este sentido, es importante destacar que aun cuando existen organizaciones de la sociedad civil que no reciben subvención del SENAME para operar, hay estudios que permiten constatar que del total de programas de infancia presentes en los territorios, el 75% de ellos reciben algún tipo de apoyo del SENAME. Ello refrenda la hipótesis de que la política focalizada de infancia es mayoritariamente definida hoy día por este organismo público, aunque existen iniciativas con otro tipo de figura de apoyo económico estatal distinto a la subvención: monto fijo por fondo concursable (Andrade, 2009b).

2. Momentos de la interacción Estado-sociedad civil en las políticas públicas

Ferrer, Monje y Urzúa (2005), al abordar el vínculo público-privado en las políticas de superación de la pobreza, sistematizan las formas de participación de la sociedad civil en el ciclo de vida de una política pública y plantean que estas pueden adoptar diversas expresiones, dependiendo de las etapas de la política (véase el cuadro 1).

² Véase Andrade (2009b).

³ Véase la misión del SENAME en www.sename.cl

CUADRO 1

Interacción en una política pública

Etapa	Formas de participación de la sociedad civil
1. Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> – Identificación de las necesidades básicas en el ámbito de la política. – Generación de posibles soluciones a las demandas de la sociedad.
2. Programación	<ul style="list-style-type: none"> – Priorización de las necesidades y los déficits en el ámbito de la política.
3. Implementación y ejecución	<ul style="list-style-type: none"> – Aporte de servicios, actividades y recursos para la gestión de la política. – Ejecución de la política.
4. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> – Control de la eficiencia, eficacia y transparencia en el uso de los recursos. – Opinión crítica acerca de los resultados.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo de M. Ferrer, P. Monje y R. Urzúa, *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2005.

Es interesante el aporte de estos autores, en tanto releva la no participación de las organizaciones privadas en el diseño mismo de la política pública, pero sí en el aporte que pueden realizar a la priorización de las áreas específicas a atender por la vía de políticas y programas.

Los autores mencionados plantean que las políticas públicas son definidas en torno de un contexto económico, social y político particular, en el que pueden estar incluidas las organizaciones de la sociedad civil, pero también pueden no estarlo. “Una vez aprobadas por los órganos correspondientes, ellas pueden ser ejecutadas por el Estado, por medio de su institucionalidad ejecutiva, o ser delegadas para su ejecución en las organizaciones de la Sociedad Civil” (Ferrer, Monje y Urzúa, 2005, pp. 10 y 11).⁴

Del trabajo de estos autores se puede concluir entonces que existiría un espacio determinado para la esfera privada en el ciclo productivo de las políticas públicas, que estaría mayormente focalizado en su implementación y ejecución.

Por su parte, al cotejar los aportes de Ferrer, Monje y Urzúa (2005) con un trabajo desarrollado por seis organizaciones del tercer sector en Chile que recoge la participación de la sociedad civil en distintos planos de carácter público, surgen resultados interesantes respecto de las líneas de acción más habituales de las organizaciones sociales que intervienen en infancia.

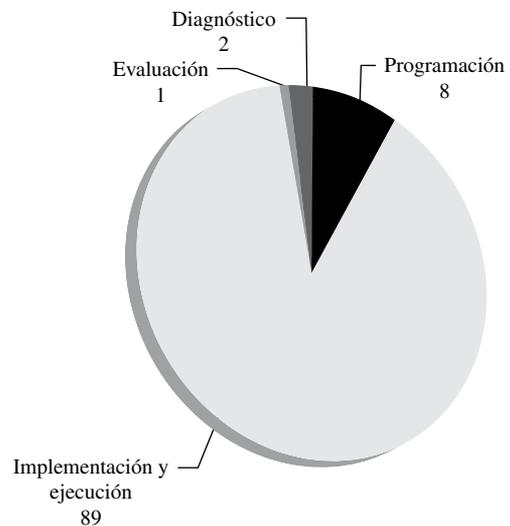
En efecto, al cotejar las líneas de acción declaradas por 108 organizaciones que atienden a niños y a niñas con las etapas de una política pública, se aprecia que la interacción público-privada tiene lugar casi en un

90% en la etapa de implementación y ejecución de la política.

Este es un antecedente relevante, puesto que indicaría una de las principales características de la interacción público-privada en las políticas de infancia en Chile.

GRÁFICO 1

Líneas de acción / Momentos de la política pública
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la muestra del estudio FLACSO-Chile/Instituto Libertad y Desarrollo/Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales/Corporación Participa/Fundación para la Superación de la Pobreza/Fundación Ideas, *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad Civil*, Santiago de Chile, 2004 y M. Ferrer, P. Monje y R. Urzúa, *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2005.

⁴ Los autores aluden a la idea de organizaciones no gubernamentales (ONG), que en este trabajo forman parte de las organizaciones de la sociedad civil.

IV

Dimensiones y componentes de la interacción entre Estado y sociedad civil

1. Dimensiones

Las dimensiones en que se expresa la interacción público-privada en las políticas de infancia pueden ser agrupadas como sigue:⁵

a) *Institucional*

La dimensión institucional puede entenderse a partir de los aportes de North (1993), quien plantea que las instituciones son “las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (North, 1993, p. 13). Este autor reconoce instituciones formales e informales, incorporando dentro de las primeras a toda norma creada por los seres humanos y, dentro de las segundas, a aquellas que no estando plasmadas en instrumentos formales, sí definen códigos y dinámicas de conducta (North, 1993). Expone que “las instituciones pueden ser creadas como lo son las constituciones políticas de los Estados; o bien evolucionar simplemente a lo largo del tiempo, como evoluciona el derecho consuetudinario” (North, 1993, p. 14).

Este enfoque relativo a las políticas de infancia permite observar el cambio institucional que se consolida a partir de 1989 con la Convención sobre los Derechos del Niño, que no solo cristaliza un cuerpo doctrinario referencial y vinculante para los Estados que la ratifican, sino que además sirve de base para la elaboración y adecuación de los instrumentos normativos y jurídicos que guiarán —y limitarán— las acciones que se desplieguen hacia los niños y las niñas, orientando las relaciones de interacción entre el Estado y la sociedad civil en este plano de las políticas públicas. Tomando como base el aporte de North (1993), en este trabajo se entiende la dimensión institucional, en primer lugar, como el marco dentro del que se genera la interacción público-privada. Se desprende de la Convención e incorpora a todo el conjunto de instrumentos formales: jurídicos y

normativos, como leyes y políticas públicas que orientan las acciones hacia la niñez. En segundo lugar, se entiende a las instituciones informales como códigos de conducta que favorecen o limitan el diálogo “público-privado” en materia de políticas de infancia.

b) *Financiera*

Esta dimensión será entendida como el conjunto de instrumentos por cuyo intermedio se materializan las transferencias que realiza el Estado para sostener políticas focalizadas de infancia ejecutadas por la sociedad civil (Andrade, 2009a).

c) *Organizacional*

Para comprender esta dimensión resulta orientador el concepto de “interfaz” que utiliza De la Maza (2004), en el cual se entiende que el vínculo que se genera entre las iniciativas de la acción estatal y las de la sociedad civil se da como “un encuentro entre racionalidades diferentes cuya combinatoria produce determinados resultados, según sea la distribución de los recursos de poder de los actores que se vinculan entre sí” (De la Maza, 2004, p. 108).

Así, esta dimensión hará referencia al conjunto de capacidades diferenciadas con que cuenta la sociedad civil respecto del Estado y que pone al servicio de las políticas de infancia.

2. Componentes

Tanto en la literatura especializada como en el juicio de expertos resalta una serie de componentes insertos en las dimensiones de la interacción, que si bien no son los únicos que se presentan en el vínculo sí han sido señalados como los más relevantes en materia de infancia. Estos se exponen a continuación:

a) *Dimensión institucional-componentes*

— *Ley de protección de derechos*

Este componente hace alusión a una Ley de Protección de Derechos de la Infancia que, en primer lugar, enmarque y oriente los cambios institucionales en

⁵ Se supone que estas dimensiones no son los únicos ámbitos del acercamiento. Sin embargo, a objeto de facilitar el análisis, los autores han intentado capturar en estas tres al conjunto de variables que se hacen presentes en la interacción en materia de infancia.

materia de políticas públicas y, en segundo lugar, genere el escenario institucional para la interacción público-privada dentro de un marco de derechos. Actualmente existe un proyecto de ley de protección de derechos de la infancia y de la adolescencia que no ha pasado el segundo trámite constitucional del Senado desde el 19 de enero de 2005, encontrándose calificado como “sin urgencia”.⁶

- *Articulación eficaz de las políticas universales*
Este componente implica políticas universales como educación o salud eficazmente articuladas, de manera de reforzar su acción preventiva ante determinados episodios de vulneración de derechos.
- b) *Dimensión financiera-componentes*
 - *Subvenciones*
Este componente alude a la modalidad de transferencias con que opera en Chile el SENAME, y que establece una transferencia mensual por niño o niña atendido por una organización colaboradora del SENAME. Se accede a la subvención postulando a través de concurso (Art. 25, Ley N° 20.032, 2005).⁷
 - *Fondos concursables*
Este componente se refiere a una transferencia estatal distinta de la subvención del SENAME. Toma la forma de una cantidad fija para la ejecución de un proyecto asignada por concurso público. Pueden postular todas las organizaciones acreditadas para recibir fondos del Estado.
 - *Fondo de funcionamiento mixto*
Este componente supondría una modalidad de transferencia estatal diferenciada y progresiva. En un primer momento, se asignaría por concurso público a aquellas nuevas iniciativas —no antes probadas— de atención a la infancia. En una segunda etapa, posterior a la acreditación de resultados, se recibiría la transferencia sin necesidad de concursar por dichos recursos, estableciendo un convenio de cooperación durante un período fijo susceptible de ser renovado conforme con la acreditación de resultados.
- c) *Dimensión organizacional - componentes*
 - *Identitario*
Este se entiende como el conjunto de elementos que constituyen la identidad diferenciada de la sociedad

civil. Incorpora la capacidad propia de innovar en metodologías de trabajo, por ejemplo: rescatando lo “no formal” o el enfoque comunitario.

- *Capacidad organizacional*
Este componente reúne las buenas prácticas de gestión y administración que fortalecen a la sociedad civil en términos de organización. Supone la capacitación del recurso humano de la esfera privada, el desarrollo de sistemas de gestión, y todos aquellos elementos que contribuyan al fortalecimiento de la esfera no estatal.
- *Espacios de interlocución*
Aquí se incorporan las instancias de diálogo público-privado que legitiman y potencian el conocimiento respecto de la intervención inserto en la esfera privada, fortaleciendo las capacidades organizacionales de la sociedad civil, facilitando el diseño e implementación de políticas, la articulación y coordinación público-privada, y la recuperación del “saber hacer” tanto del Estado como de la sociedad civil con respecto al trabajo en infancia.

3. Subcomponentes de la dimensión organizacional

De los componentes de esta dimensión, han sido identificadas por los expertos posibles estrategias —entendidas como subcomponentes— a desarrollar por el Estado para fortalecer las capacidades diferenciadas de la sociedad civil. Estas se enmarcan en los componentes organizacionales de la interacción.

- a) *Subcomponentes del factor identitario*
 - *Mínimo más “plus” de innovación*
Con este subcomponente se hace mención a cómo el Estado podría generar estrategias institucionales formalizadas, en que para los programas ejecutados según lógicas de interacción se pidiese desde el aparato público una garantía de mínimos exigidos en los resultados de la intervención, entregando un margen para trabajar metodologías innovadoras reconocidas y potenciadas por la vía de incrementos en las transferencias estatales.
 - *Nuevas estrategias de intervención a la política pública-PP*
En este subcomponente se hace referencia a cómo el Estado puede generar mecanismos para que, en el marco de una política focalizada de infancia, se establezca formalmente la posibilidad de desarrollar estrategias de intervención distintas de las definidas por el aparato público, y que igualmente puedan acceder a recibir transferencias estatales.

⁶ Al 31 de mayo de 2009 se encuentra en igual situación.

⁷ En la ley citada se establece el sistema de subvenciones para todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que colaboran con el SENAME de Chile.

b) *Subcomponentes del factor capacidad organizacional*

— *Planes de mejoramiento de la gestión de la sociedad civil*

Este subcomponente se relaciona con las estrategias que puede desarrollar el Estado para fortalecer la gestión de las organizaciones de la sociedad civil con las que se ejecuta la política focalizada de infancia. Comprende planes formales de capacitación del recurso humano de las organizaciones privadas, apoyo al establecimiento de modelos de gestión y monitoreo de la intervención, entre otros.

— *Transferencia de conocimiento por medio de la asignación de puntaje a la “postulación conjunta”*

Con este subcomponente se propende a la generación de un sistema estatal que favorezca y potencie la postulación conjunta entre organizaciones de la sociedad civil para implementar políticas y programas de niñez. De este modo, se generarían externalidades positivas por la vía del fortalecimiento de lazos interorganizacionales de infancia, favoreciendo el traspaso de conocimientos mediante el intercambio de metodologías de intervención exitosas, y tendiendo al robustecimiento de la esfera identitaria de las organizaciones privadas que operan en infancia.

c) *Subcomponentes del factor espacios de interlocución*

— *Figura organizacional “contraparte”*

Con este subcomponente se rescata el concepto de una figura organizacional establecida en el interior del organismo público que implementa políticas de infancia bajo lógicas de interacción con la sociedad civil, favoreciendo el diálogo en materia de políticas públicas, recogiendo el “saber hacer” de las organizaciones privadas, y estableciendo lineamientos y estrategias para el acompañamiento por parte del servicio público que encarga la ejecución de la política de infancia. En

este subcomponente se establecen y redefinen las tareas del Estado, asignándole, entre otras, papeles activos de capacitación, acompañamiento técnico, sistematización de la intervención y el rescate de buenas prácticas.

— *Espacios de encuentros temáticos de políticas públicas-PP*

En este subcomponente se recoge la idea de generar espacios de encuentro entre las organizaciones que trabajan programas de infancia, a fin de favorecer el intercambio de buenas prácticas y el rescate de aprendizajes conjuntos en materia de atención a la niñez, entre otros. A diferencia de la figura organizacional “contraparte”, este subcomponente no se entiende como una figura establecida dentro del organismo público que convoca a la sociedad civil para ejecutar la política en un marco de interacción, sino que más bien se remite a la voluntad de las autoridades públicas para generar estos encuentros no necesariamente establecidos como una práctica formal.

4. Estructura jerárquica

Las dimensiones, componentes y subcomponentes reconocidos, primero, por la literatura y segundo, por los expertos consultados, fueron reunidos en el gráfico 2, en que se presenta la estructura jerárquica validada como representativa de aquellos elementos que favorecerían la interacción público-privada, anteponiendo el interés superior del niño.

Por su parte, en el cuadro 2 se sistematizan las prioridades desde el punto de vista de los expertos para cada uno de los elementos constitutivos de la interacción y que, de acuerdo con sus percepciones, apuntarían a anteponer el interés superior del niño en un contexto de interacción público-privada. Es posible apreciar el porcentaje de importancia de cada uno de ellos en el marco de sus “dimensiones padres” presentadas en el gráfico 2.

CUADRO 2

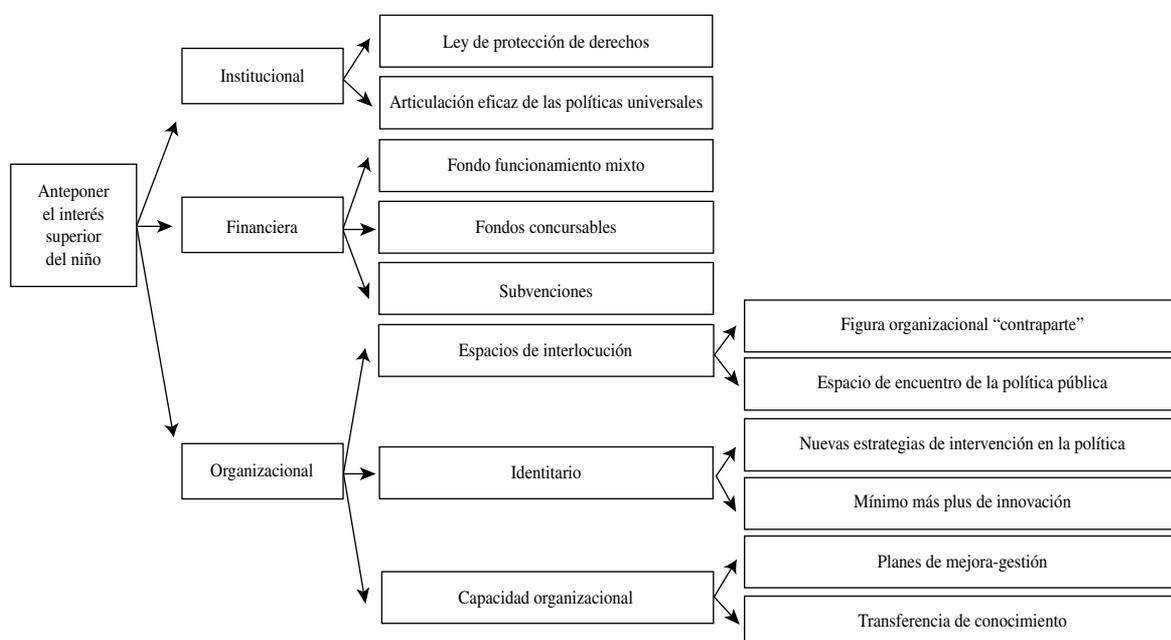
Prioridades globales (PG) y prioridades locales (PL) sobre la base de metodología AHP^a

Dimensiones	Componente	Subcomponente
Institucional PG: 0,55 PL: 0,55	Ley de protección de derechos PG: 0,38 PL: 0,68	
	Mejora en la articulación de las políticas universales PG: 0,18 PL: 0,32	
Financiera PG: 0,27 PL: 0,27	Fondo de funcionamiento mixto PG: 0,18 PL: 0,65	
	Fondos concursables PG: 0,05 PL: 0,19	
	Subvenciones PG: 0,04 PL: 0,16	
Organizacional PG: 0,18 PL: 0,18	Espacios de interlocución PG: 0,09 PL: 0,52	Figura organizacional "contraparte" PG: 0,08 PL: 0,81 Espacios de encuentros temáticos de políticas públicas PG: 0,02 PL: 0,19
	Identitario PG: 0,05 PL: 0,26	Nuevas estrategias de intervención a la política pública PG: 0,03 PL: 0,65 Mínimo más "plus" de innovación PG: 0,02 PL: 0,35
	Capacidad organizacional PG: 0,04 PL: 0,21	Planes de mejora a la gestión de la sociedad civil PG: 0,02 PL: 0,63 Transferencia de conocimiento mediante la asignación de puntaje a la "postulación conjunta" PG: 0,01 PL: 0,37

Fuente: elaboración propia.

^a La unidad de medida es "prioridades", que se expresan en términos de proporciones.

GRÁFICO 2

Estructura jerárquica: elementos de la interacción validados por expertos

Fuente: elaboración propia.

V

Miradas sobre la interacción público-privada en infancia

En el ámbito institucional, el acercamiento público-privado en Chile se produce en un contexto de adecuación administrativa a los postulados de la Convención, donde el país ha ido adaptando sus instrumentos jurídicos y normativos a lo que esta plantea, pero persistiendo una deuda en materia institucional formal, al no encontrarse aprobada una ley de protección de derechos que dialogue con el marco doctrinario que impulsa la Convención. Esta dimensión es observada por los expertos consultados como el ámbito más importante dentro del cual producir la interacción entre el Estado y la sociedad civil, alcanzando un 55% de prioridad (véase el cuadro 2).

Respecto de la protección de derechos así como de la noción de corresponsabilidad, se deja ver que para cumplir la tarea de proteger y restituir los derechos de los niños y las niñas, en el plano institucional cobra fundamental importancia activar e implementar esta ley de protección que dialogue con el marco institucional y normativo que impulsa la Convención —alcanzando casi un 70% de prioridad, por sobre el componente de articulación eficaz de las políticas de tipo universal, que supera levemente el 30% de prioridad. A su vez, al recoger la percepción de los expertos sobre la idea de corresponsabilidad, se advierte que esta implica reconocer responsabilidades compartidas por todos los actores sociales en la tarea de proteger y restituir —en los casos que así se requiera— los derechos de los niños y las niñas.⁸

En cuanto a las características de la interacción, se evidencia que el encuentro se da sobre todo en la etapa de implementación y ejecución de las políticas de infancia (véase el gráfico 1), donde el Estado sería el actor principal en el momento del diseño.

Con respecto a los aportes de cada esfera a las políticas, se aprecia que, en primer lugar, la sociedad civil posee el “saber hacer” de la intervención, capitalizado durante siglos desde que comenzó a hacerse cargo de las necesidades de la infancia; en segundo lugar, otro aporte es su propia capacidad de innovar por tratarse de

una esfera más plástica y permeable en comparación con el Estado, que tiende a ser una esfera más burocrática y jerárquica. Esto le permite ser un laboratorio de nuevas metodologías de intervención para el trabajo con población infantil. Además, otro aporte sería el encontrarse inserta en los territorios, generando una cercanía con los niños y las niñas, lo que le permite desarrollar una oferta de servicios basada en derechos construida desde la cercanía con los propios sujetos.⁹ Finalmente, un aporte adicional es su capacidad de promover hacia el Estado propuestas de políticas públicas de infancia —legislativas o no— desde lo que se observa en los territorios. El aporte del Estado, a su vez, estaría dado primeramente por la determinación de lineamientos respecto del trabajo en infancia; y en segundo lugar, por el desarrollo de sistemas de gestión que permiten el traspaso de recursos económicos a la sociedad civil para la implementación y ejecución de las políticas.¹⁰

En el ámbito financiero, se releva la necesidad de revisar cómo el sistema de financiamiento condiciona a la forma en que se encuentran el Estado y la sociedad civil para abordar las políticas de infancia. A nivel macro, el Estado define las políticas de manera vertical, incorporando a actores privados en la consulta solo cuando la autoridad reconoce en esta práctica un valor agregado para el diseño de las líneas de acción.¹¹ Las características que hoy presenta el sistema de financiamiento son: una esfera pública que administra los recursos y los entrega bajo licitación concursable a privados para que ejecuten la política, generando —de acuerdo con la consulta realizada— que la sociedad civil disponga de pocas instancias para expresar sus críticas y miradas respecto de las políticas públicas. Esta situación puede deberse a que su propia supervivencia depende en gran medida de la obtención de estos recursos públicos.¹² Tal

⁸ Todos los expertos reportaron que la noción de “corresponsabilidad” implica para cada actor hacerse responsable por el resguardo de los derechos de la población infantil.

⁹ En este punto existe coincidencia entre lo declarado por los representantes de la academia y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

¹⁰ Respuestas de expertos de la esfera pública y privada.

¹¹ Existe consenso entre todos los actores consultados con respecto a que el Estado es quien define las políticas de infancia.

¹² Expertos del Estado y de UNICEF coinciden en que la capacidad de crítica está mediada por la independencia de recursos.

antecedente es significativo en la medida que también incidiría en la fiscalización de las políticas de atención a la infancia. “Es claro que la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar políticas públicas y exigir que éstas respeten derechos depende no solo de sus características institucionales, sino también de su apropiación por las organizaciones sociales y de la existencia en la Sociedad Civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos” (Abramovich, 2006, p. 47).

Al ligar esta idea con el hecho de que el sistema de financiamiento condicionaría la capacidad de responder al Estado en materia de atención a la infancia, surge la posibilidad de pensar en un sistema que, cautelando los recursos públicos, permita en primer lugar la supervivencia de la esfera privada; segundo, generar condiciones para un diálogo crítico-constructivo de manera horizontal entre ambas esferas; y tercero, entregar los recursos institucionales para que la sociedad civil pueda ejercer un papel activo en la fiscalización de las políticas públicas desarrolladas para la atención infantil.

De acuerdo con el estudio de Andrade (2009a), solo un porcentaje menor del financiamiento de las organizaciones privadas proviene de la empresa privada o de la cooperación internacional, lo que posicionaría a aquellas con mayor independencia de los recursos públicos en un mejor lugar para criticar y responder con respecto a las acciones que define el Estado en torno de la infancia.¹³ A su vez, también se le atribuye al modo de financiamiento la generación de externalidades negativas como la de mantener en reserva metodologías exitosas que podrían ser compartidas para el trabajo en infancia.¹⁴ La ventaja atribuida a la modalidad de concursos radica en que la esfera privada estaría permanentemente mejorando su producto de intervención para volver a postular y adjudicarse de nuevo un determinado fondo. En síntesis, se hace manifiesta la necesidad de crear una nueva alternativa dentro del sistema bajo la forma de un fondo de funcionamiento mixto que establezca nuevas formas de financiamiento para las políticas, sin menoscabar la capacidad de crítica de la esfera privada respecto del trabajo que se desarrolla en infancia (véase el cuadro 2).

¹³ En el estudio de Andrade (2009a), al año 2004 solo el 9,5% del financiamiento de las organizaciones de infancia provino de privados. Por su parte, el 25% correspondió a cooperación internacional, en tanto que los recursos provenientes del Estado representaron casi el 50% del financiamiento. El porcentaje restante correspondió a recursos de autogestión. Estos valores representan promedios.

¹⁴ De acuerdo con un representante del Estado, no es posible pedirle a una organización privada, que compite con otras organizaciones por fondos públicos para operar, que comparta con ellas sus metodologías de trabajo.

A nivel de organización, una necesidad sentida por los expertos consiste en reforzar los espacios de interlocución mediante una figura organizacional “contraparte” establecida formalmente en el interior de todo organismo público que implementa políticas de infancia con la esfera privada (véase el cuadro 2).¹⁵ En esta figura debieran redefinirse los papeles del Estado en el acompañamiento técnico de la intervención y en la recuperación del conocimiento instalado en la esfera privada.¹⁶

En este plano, también cobra relevancia reforzar el componente identitario de la sociedad civil, de manera de perpetuar esas características propias que la diferencian del Estado: menores niveles de burocracia y jerarquización; mayor sensibilidad —por su proximidad a la población— ante las problemáticas a atender; innovación en las formas de trabajar mediante metodologías diferentes de las utilizadas por el Estado —por ejemplo, la incorporación de enfoques comunitarios o no formales de educación— para intervenir, entre otras. Para ello, la esfera pública podría generar instrumentos de financiamiento que permitieran la incorporación flexible de nuevas estrategias de intervención a las políticas públicas de infancia, diferentes y complementarias de las que define el Estado.¹⁷

Finalmente, el componente de capacidades organizacionales se considera relevante a la hora de generar una interacción que, en la lógica de “interfaz”, genere impactos positivos en las políticas de infancia. De acuerdo con representantes del Estado, promover desde la esfera pública líneas de acción para mejorar las capacidades de gestión de la sociedad civil con que se implementan las políticas debiera ser una estrategia definida e institucionalizada formalmente.¹⁸ Tal sería el caso, por ejemplo, del SENAME, donde a diciembre de 2007 solo el 2,4% de la población infantil atendida lo era a través de administración propia, siendo casi el 98% restante atendido por organizaciones de la sociedad civil (Andrade, 2009b). Lo anterior es

¹⁵ 81% de prioridad, versus un 19% de los encuentros temáticos.

¹⁶ Los expertos consultados desde el Estado coinciden en que el acompañamiento del aparato público se basa en temáticas financieras debido a una sensación de “menor conocimiento” del quehacer en infancia, en comparación con la experticia que posee la sociedad civil.

¹⁷ De acuerdo con la consulta, la incorporación a la política pública de nuevas estrategias de intervención recoge el 65% de importancia como factor gravitante del mantenimiento de la identidad diferenciada de la sociedad civil.

¹⁸ Un experto del Estado declara que si existe un organismo que atiende a más del 90% de sus usuarios por medio de organizaciones de la sociedad civil, este debiera entonces tener una política y un modelo de gestión definidos respecto del trabajo con organismos privados.

reforzado por el siguiente dato: el desarrollo de planes de mejora de la gestión de la sociedad civil alcanza un 63% de prioridad para los expertos consultados (véase el cuadro 2), versus un 37% de prioridad otorgado al

componente de transferencia de conocimientos por medio de la postulación conjunta a los diferentes fondos concursables licitados por el Estado para atender a población infantil.

VI

Conclusiones

En Chile, a casi 20 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil para abordar políticas focalizadas de infancia se genera con características de verticalidad, donde la esfera pública es la que define mayormente las políticas que se implementarán para atender a las necesidades de la niñez más vulnerable, dejando el espacio de la aplicación y ejecución a las organizaciones privadas.

Esta verticalidad se explica en gran medida por el sistema de financiamiento a las organizaciones privadas para ejecutar las políticas, que proviene en un alto porcentaje de recursos administrados por el aparato público, produciendo externalidades negativas que se expresan, por una parte, en el acercamiento mismo al Estado, y por otra, entre las organizaciones que ejecutan las políticas públicas de infancia. En la interacción público-privada, estas externalidades se manifiestan al debilitar la capacidad de crítica que puede tener el mundo civil respecto de las acciones que emprende el Estado en favor de la infancia, lo que se explica en gran medida porque la supervivencia de las organizaciones de la sociedad civil depende en gran medida de estos recursos públicos. Asimismo, las externalidades negativas se presentan también en el interior de la esfera privada a consecuencia de las dinámicas de competencia mediante las cuales son transferidos los recursos públicos para la implementación y ejecución de las políticas de infancia.

En efecto, al instalarse la competencia entre las organizaciones privadas por adjudicarse los recursos, se tendería en términos generales a mantener en reserva las metodologías exitosas que podrían ser adoptadas por otras organizaciones para mejorar sus estrategias de atención a niños y a niñas más vulnerables. Así, surge el desafío de repensar un sistema de financiamiento que permita crear condiciones para un diálogo horizontal y crítico-constructivo con respecto a las políticas de infancia. Esto sin aminorar la capacidad de crítica y fiscalización que pueda ejercer la sociedad civil sobre las acciones

del Estado en torno de la niñez, y que cautelando los recursos públicos permita establecer el diálogo tanto dentro de la sociedad civil como entre ésta y el Estado, con el propósito común de anteponer el interés superior del niño al de los recursos económicos.

Ello, sin embargo, requiere de condiciones institucionales que se ajusten a los postulados de la Convención, tarea en la que el Estado de Chile ha dado pasos significativos, por ejemplo, por medio de la instalación del sistema de protección a la primera infancia Chile Crece Contigo, o mediante su adecuación institucional y jurídica, aprobando leyes como la que crea los Tribunales de Familia y la de responsabilidad penal adolescente, entre otras. No obstante, persiste una deuda en lo atinente a aprobar una ley de protección de derechos de la infancia y de la adolescencia que dialogue con la doctrina que impulsa la Convención.

En este sentido, se observa en el Estado chileno una “debilidad vinculante” expresada a través de dos vías: por una parte, al tener que rendir cuenta “hacia afuera” cada cinco años ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de las medidas concretas implementadas para aplicar los derechos que reconoce la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 44); pero, por otra, al no existir hoy “hacia adentro” un instrumento legal y formal que permita exigir que se resguarden estos derechos.

Las estrategias que deben desplegarse para mejorar la interacción público-privada requieren necesariamente como condición inicial un nuevo ordenamiento institucional de tipo formal e informal. A nivel formal, es preciso consolidar un ajuste de los instrumentos jurídicos y de políticas públicas a los postulados de la Convención. Esto podría desarrollarse concretamente, por ejemplo, mediante la puesta en marcha de una ley de protección de derechos que dialogue con sus postulados y oriente el espíritu de cada medida estatal implementada en favor de la atención de los niños y las niñas. En dicha ley se deberán incorporar mecanismos que exijan el diálogo, de manera que el acercamiento público-privado no esté

condicionado solo por la legitimidad que puedan atribuirle las autoridades públicas, sino que sea una práctica resguardada y garantizada en torno de las políticas de infancia con enfoque de derechos.

A nivel informal, se requieren por lo menos dos factores esenciales: i) concertar las voluntades de los actores políticos, haciendo visibles los beneficios para la infancia de este nuevo ordenamiento institucional; ii) una sociedad civil empoderada que promueva activamente el ajuste a este nuevo ordenamiento institucional. Con ello como condición inicial, el desafío continúa en pro de volver a significar la forma en que ambas esferas ejercen su tarea en favor de los niños y las niñas: por una parte, el Estado, dándole un nuevo sentido y protagonismo a la forma de relacionarse con la sociedad civil, poniendo énfasis en tareas como el rescate y la difusión de las buenas prácticas de atención, el acompañamiento técnico de la intervención y, finalmente, la generación de espacios de interlocución para discutir y construir en conjunto las políticas públicas de infancia. Por otra

parte, una sociedad civil fortalecida en sus capacidades organizacionales que ejerza en plenitud su papel de corresponsable respecto de la niñez, tanto por su cercanía como por el conocimiento instalado con respecto a la intervención. Mientras estas condiciones institucionales no alcancen un pleno desarrollo que permita a cada esfera ejercer activa y plenamente su papel en favor de la infancia, se estará más en presencia de una “interacción vertical” que de una “corresponsabilidad total” en relación con la población infantil.

Por consiguiente, alcanzar este pleno desarrollo institucional implica contar con una sociedad civil que ha pasado de ser sobre todo ejecutora de políticas, a posicionarse como un actor relevante en la co-construcción de ellas, dialogando y discutiendo sobre su diseño, fiscalizando las acciones del Estado y, finalmente, involucrándose activamente en la evaluación de cada iniciativa que se desarrolle tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, con miras a mejorar las condiciones de vida de los niños y las niñas más vulnerables.

ANEXO I

Método de análisis

En el siguiente apartado se expone el método con que se procesó la información. Se presentan tanto las metodologías como las etapas en que se desarrolló este trabajo.

1. Juicio de expertos desde el análisis de contenido y su integración con instrumental cuantitativo: proceso analítico jerárquico (AHP)

En el enfoque metodológico para abordar las preguntas de investigación se combinaron herramientas cualitativas y cuantitativas, integrando al análisis del contenido presente en el discurso de expertos en infancia herramientas cuantitativas por medio de una metodología multicriterio conocida como proceso analítico jerárquico (AHP).¹⁹ El trabajo metodológico se inició utilizando el análisis de contenido, por tratarse de una técnica de interpretación de datos: transcripción de entrevistas, discursos y otros, que permiten conocer determinados aspectos y fenómenos de la vida social (Andreu Ávela, 2003). Al integrar este análisis con herramientas cuantitativas mediante una metodología multicriterio, se pudo dar cuenta de las principales características de la interacción público-privada en materia de infancia vulnerable, así como sustentar propuestas de política pública para mejorar esta articulación anteponiendo el interés superior del niño.

La recolección y procesamiento de información se realizó en cuatro etapas: la primera consistió, por una parte, en una revisión de fuentes bibliográficas sobre política social, programas de infancia, e interacción entre las esferas pública y privada. Por otra, se efectuó una sistematización y análisis de datos sobre bases facilitadas por la Fundación para la Superación de la Pobreza y el SENAME. Esta revisión y sistematización permitió generar los antecedentes de la investigación e identificar, primero, las principales dimensiones de la interacción público-privada en el plano de la niñez: dimensiones institucional, financiera y organizacional; y segundo, los principales componentes que en cada una de ellas se hacen presentes a la luz de la revisión de documentos y literatura especializada. A su vez, esta identificación permitió definir las preguntas orientadoras que guiaron el trabajo de campo.

La segunda etapa fue de carácter cualitativo y posibilitó recoger las características generales de la interacción en materia de infancia. Para ello se entrevistó a un conjunto de expertos pertenecientes al Estado, la sociedad civil, la academia y UNICEF. El método de muestreo para seleccionar al grupo de expertos fue de tipo no probabilístico, por medio del “muestreo por criterio”, basado en el criterio o juicio del investigador a objeto de seleccionar unidades muestrales representativas para el propósito de la investigación (Fernández, 2004).

Las preguntas orientadoras que guiaron al trabajo de campo fueron a nivel de la dimensión institucional: “¿Es adecuado el conjunto institucional para establecer la interacción público-privada dentro de un marco de derechos?”. A nivel financiero: “¿La modalidad de financiamiento favorece la interacción en

¹⁹ Por sus siglas en inglés: Analytic Hierarchy Process (proceso analítico jerárquico).

materia de infancia?”. En el ámbito organizacional: “¿Cuáles son las principales debilidades y fortalezas que se presentan en el proceso de acercamiento público-privado?”. Y finalmente, a nivel de priorización de dimensiones y componentes: “¿Cuáles necesitan ser reforzados o generados desde el Estado para mejorar la interacción público-privada anteponiendo el interés superior del niño?”.

En la tercera etapa se integró la metodología AHP, lo que permitió reunir las dimensiones y componentes identificados en las etapas anteriores en una estructura jerárquica validada como representativa, y por medio de su aplicación se le asignaron prioridades a cada uno de sus elementos a fin de favorecer la interacción Estado-sociedad civil en materia de infancia.²⁰

Por último, se han relevado las principales reflexiones y conclusiones del trabajo y se han elaborado recomendaciones de política pública que apunten a anteponer el interés superior del niño.

2. Integración del AHP con herramientas cualitativas

Un proceso de decisión implica ineludiblemente la comparación entre alternativas, lo que se traduce en la necesidad de realizar mediciones que permitan aplicar criterios de comparación para establecer preferencias entre ellas.

Lo que interesa es medir cuánto más preferible es una alternativa —lo que en este trabajo se ajusta a componentes o dimensiones— respecto de otra. Para compararlas, se necesita una escala de evaluación común —escala de prioridades— que permita caracterizar los elementos bajo un mismo patrón de comparación, pudiendo así establecerse relaciones de preferencia e intensidad entre ellas (Saaty, 1997).

En términos generales, el AHP es un método de descomposición de estructuras complejas en sus componentes, ordenándolos en una estructura jerarquizable, que en AHP es conocida como “estructura jerárquica”. Además, esta metodología permite asignar valores numéricos para los juicios subjetivos de la importancia relativa de cada uno, y finalmente los sintetiza a fin de determinar cuál de ellos tiene la más alta prioridad (Saaty, 1997).

Para establecer cuál es la mejor decisión, el método AHP requiere definir el objetivo general del proceso de decisión junto con los actores involucrados en él, quienes deben ser cuidadosamente seleccionados ya que de ellos depende la representatividad del resultado del modelo.

El problema se organiza en una estructura que involucre a todos los elementos de interés (en este trabajo: dimensiones, componentes y subcomponentes), de manera de jerarquizar las alternativas si las hubiese.

Para construir la estructura se deben tener presentes los axiomas de la metodología.

Axioma 1: Reciprocidad

Dadas dos alternativas A_i y A_j , la intensidad de la preferencia de A_i sobre A_j es inversa a la intensidad de preferencia de A_j sobre A_i .

Axioma 2: Homogeneidad

La homogeneidad apunta a que los elementos a comparar deben ser de un mismo orden de magnitud (para comparar dos elementos de acuerdo con un criterio dado hay que disponer de una escala acotada).

Axioma 3: Dependencia

Se refiere a la necesidad de tener controlada la dependencia entre los elementos de dos niveles consecutivos (externo-dependencia y, dentro de un mismo nivel, interno-dependencia). Una estructura jerárquica se caracteriza porque sus elementos tienen externo-dependencia unidireccional. En otras palabras: los hijos dependen de sus padres y no hay relación entre ellos.

Axioma 4: Expectativas

La estructura jerárquica es un modelo que representa a todos los criterios y alternativas, cumpliendo las expectativas de los expertos consultados en el proceso. Este axioma se relaciona con la necesidad de agregar o eliminar alternativas a objeto de representar fielmente la percepción de los actores involucrados en el proceso de decisión.

Una vez construida la estructura jerárquica, se continúa con el proceso de cálculo de las prioridades para cada uno de sus elementos constitutivos. Este proceso se realiza por medio de comparaciones entre pares de elementos con respecto al elemento inmediatamente superior de la estructura, formando matrices mediante el uso de la escala de Saaty para el ingreso de los juicios de los expertos en lo concerniente a la intensidad de la preferencia de un elemento por sobre otro, para luego realizar una síntesis obteniendo un vector de prioridades o de importancia relativa —o pesos— de los elementos, además del índice de consistencia para determinar la coherencia de los juicios (Saaty, 1997).

En el cálculo de las prioridades para cada nivel de la estructura jerárquica se debe tener presente que existen prioridades locales y globales. Las primeras se derivan de las opiniones con respecto a un elemento único, obtenidas en el vector de prioridades. La suma de estas prioridades suma 1 si se expresan como proporción y suma 100% si se expresan como porcentaje. La prioridad global de un elemento se calcula multiplicando su prioridad local por la prioridad global del elemento inmediatamente superior. En otras palabras, las prioridades globales muestran cómo un elemento distribuye su peso sobre los elementos que se desprenden de él en la estructura.

Posteriormente, se analizan los juicios de manera integrada mediante la aplicación de medias geométricas.

Cabe hacer notar que este instrumental no solo permite asignar pesos a los distintos elementos de la estructura, sino que también hace posible seleccionar, evaluar y priorizar alternativas de proyectos, acciones y productos. Metodológicamente, en este trabajo se ha utilizado una parte de la herramienta con el fin de estructurar las dimensiones y componentes relevantes

²⁰ Lo que en este trabajo es entendido como “dimensión”, en la metodología AHP es visto como “criterio”. Similar situación ocurre con los “componentes” de este trabajo, que en AHP son vistos como subcriterios. Véase Saaty (1997).

de la interacción, de manera de asignarles prioridades basadas en las ciencias exactas.

Se optó por esta metodología, en primer lugar, debido a la escasa información disponible en bases de datos que dé cuenta de esta relación público-privada y

de sus efectos en torno de la infancia. En segundo lugar, con el propósito de extraer una decisión consistente por parte de los expertos que permitiese jerarquizar aquellos componentes y dimensiones que hagan posible anteponer el interés superior del niño.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, abril.
- Álvarez, Jorge (1994), *La experiencia neoliberal en la atención de menores en riesgo social*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Andrade, Carlos (2009a), "Corresponsabilidad Estado-sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social", *Estudios de caso*, N° 109, Santiago de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- _____ (2009b), "Corresponsabilidad Estado-sociedad civil en el ámbito de las políticas públicas de infancia en situación de vulnerabilidad social", tesis, Santiago de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Andreu Ávela, Jaime (2003), "Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada" [en línea] <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf>.
- Anríquez, María (1994), *La atención privada orientada a la infancia en Chile*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Carmona, Patricia (2006), *Institucionalización en Chile: avances y desafíos*, Santiago de Chile, Fundación San José.
- Castillo, Adolfo (2002), "Reseña de las relaciones sociedad civil y Estado en Chile durante la transición a la democracia. Contribución a un debate", *Revista chilena del tercer sector "El tercer actor"*, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2006a), *Desafíos*, N° 2, Santiago de Chile, abril.
- _____ (2006b), *Desafíos*, N° 3, Santiago de Chile, agosto.
- Cillero, Miguel (1994), *Evolución histórica de la consideración jurídica de la infancia y adolescencia en Chile*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Cortés, Juan (1994), *Desarrollo de los sistemas de atención a la infancia en América Latina*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- De La Maza, Gonzalo (2004), "Políticas públicas y sociedad civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004)", *Política*, N° 43, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- _____ (2000), "Sociedad civil y construcción de capital social en América Latina: ¿Hacia dónde va la investigación?", Santiago de Chile.
- Farías, Ana (2003), "El difícil camino hacia la construcción del niño como sujeto de derechos", *Revista de derechos del niño*, N° 2, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Universidad Diego Portales.
- Fernández, Ángel (2004), *Investigación y técnicas de mercado*, Madrid, Editorial ESIC.
- Ferrer, M., P. Monje y R. Urzúa (2005), *El rol de las ONGs en la reducción de la pobreza en América Latina*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- FLACSO-Chile/Instituto Libertad y Desarrollo/Asociación Chilena de Organizaciones No Gubernamentales/Corporación Participa/Fundación para la Superación de la Pobreza/Fundación Ideas (2004): *Más voces para la democracia. Los desafíos de la sociedad civil*, Santiago de Chile.
- García Sánchez, Francisco (2001), "Modelo ecológico/modelo integral de intervención temprana", documento presentado en la Mesa redonda "Conceptualización del desarrollo y la atención temprana desde las diferentes escuelas psicológicas" (Madrid, 29 y 30 de noviembre), Madrid, Real Patronato sobre Discapacidad.
- Gobierno de Chile (2006), *Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*, Santiago de Chile, Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia.
- _____ (2000), *Política nacional a favor de la infancia y la adolescencia*, Santiago de Chile.
- González, Raúl (1999), "Relaciones ONGs-Estado en Chile: aportes para un balance de la década del 90 (una visión desde el mundo no gubernamental)", documento presentado en el II Encuentro de la Red Latinoamericana y del Caribe de ISTR, Santiago de Chile.
- IIN (Instituto Interamericano del Niño) (2003), *Prototipo base sistema nacional de infancia*, Montevideo, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Katzman, Rubén (2000), *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lauraga, María (1999), *Interacción Estado-sociedad civil en el sistema de políticas públicas de infancia*, Montevideo, Instituto de Comunicación y Desarrollo.
- Ministerio de Planificación (2007), *Chile crece contigo*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1989), *Derechos de los niños y adolescentes*, D.S. N° 830, Santiago de Chile.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2007), *Agenda Pro Participación Ciudadana*, Santiago de Chile.
- Morales, Eduardo (1994), *Políticas sociales y niñez*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Naciones Unidas (2006), *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza* (HR/PUB/06/12), Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.
- _____ (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (HR/PUB/04/1), Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pilotti, Francisco (1994), *Crisis y perspectivas del sistema de bienestar infantil en América Latina*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).

- Pizarro, Ricardo (2001), "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 6 (LC/L.1490-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.30.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2007), *Directorio de programas sociales para infancia y juventud, 2007-2008*, Santiago de Chile, Centros de Emprendimientos Solidarios (CEES).
- República de Chile (2005), *Ley 20.032*, Santiago de Chile.
- Saaty, Thomas (1997), *Toma de decisiones para líderes: el proceso analítico jerárquico. La toma de decisiones en un mundo complejo*, Pittsburgh, RWS Publications.
- _____ (1994), "Fundamentals of decision making and priority theory with the analytic hierarchy process", *Analytic Hierarchy Process Series*, vol. 6, Pittsburgh, RWS Publications.
- SENAME (Servicio Nacional de Menores) (2008), "Quinto informe: rediseño del Servicio Nacional de Menores (Tomo 1)", Santiago de Chile, inédito.
- _____ (2006), *La acción del Servicio Nacional de Menores en el ámbito de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia 2006-2010*, Santiago de Chile.
- Serrano, Claudia (2005), "Claves de la política social para la pobreza", Santiago de Chile.
- _____ (1998), "Participación social y ciudadanía. Un debate del Chile contemporáneo", Santiago de Chile.
- Sojo, Ana (2004), "Vulnerabilidad social y políticas públicas", *serie Estudios y perspectivas*, N° 14 (LC/L.2080-P), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.21.
- Tello, Cristóbal (2003), "Niños, adolescentes y el sistema Chile Solidario: ¿una oportunidad para construir un nuevo actor estratégico de las políticas públicas en Chile?", *Revista de derechos del niño*, N° 3-4, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Universidad Diego Portales.
- Zanzi, Oriana (1994), *La infancia en situación irregular*, Montevideo, Instituto Interamericano del Niño (IIN), Organización de los Estados Americanos (OEA).