



Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina

Dimas Santibáñez

17/08/2009

Sociedad

Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina

17/08/2009

Política

Los traumas del Constitucionalismo y de la Política de Mayorías en Chile: De los Resquicios Legales al New Deal (2)

17/08/2009

Política

La importancia de tener un pacto constitucional II

10/08/2009

Política

La formación del Estado de Bienestar

10/08/2009

Economía

De una conversación con Ricardo Ffrench-Davis II: La tarea pendiente

03/08/2009

Política

La importancia de tener un pacto constitucional

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Presentación

Puede resultar hasta cierto punto pretencioso incluir en el título de los trabajos que aquí se presentan, una referencia al problema del orden social, a través del recurso conceptual de la ambivalencia. Sin embargo, resulta necesario correr ese riesgo, pues cuando se enfrentan problemas de política pública, lo que se aborda es una cierta intencionalidad de la gestión gubernamental por desplegar transformaciones sociales en función de una concepción de orden social necesario.

En tal sentido, no se puede olvidar que las políticas públicas responden a criterios de racionalidad particularizados, es decir a paradigmas político técnicos que definen lo que se observa –diagnósticos y evaluaciones-, lo que se acepta en términos de soluciones posible –diseños, estrategias y recetas-, y lo que se decide en el marco de las alternativas aceptadas (1). En función de tales criterios de racionalidad, las políticas públicas son un modo de enfrentar la contingencia de la sociedad, la complejidad no reducida del mundo o, si se quiere, de ajustar el desorden del presente a patrones de orden futuro (2). La ambivalencia puede ser indicada como un atributo de la sociedad compleja y de los procesos de modernización que la acompañan. La ambivalencia hace referencia al carácter contingente e indeterminable de los procesos sociales, y puede señalar, desde el punto de vista del observador, la experimentación de la amenaza, el desorden, la inseguridad, como distorsión de los cálculos de eventos y déficit en los patrones de acción ya conocidos(3).

Como producto colateral del esfuerzo por introducir orden en el curso de los acontecimientos, una teoría de la ambivalencia debiera preparar condiciones para abordar la paradoja de la inconsistencia de la comunicación y de los hechos sociales. En particular, para abordar el carácter inconsistente de algunos esfuerzos públicos, que en su afán por determinar y regular lo que aparece como irracional, ambiguo e incoherente, se topa con el producto de su propia ambivalencia, bajo la forma de déficit en los resultados esperados e incremento de resultados no esperados.

En tal sentido, parece oportuno recordar que la ambivalencia emerge allí donde son posibles dos interpretaciones opuestas, o se experimenta una situación contradictoria, por lo que frente al carácter divergente

Ambivalencia y política pública: entre el desarrollo infantil temprano y la participación laboral femenina

de las situaciones, la práctica social tiende a integrar la dualidad como parte de su propia estrategia (4). Específicamente, integra dualidad de intereses, valores, expectativas o, como suele indicarse en el lenguaje técnico, externalidades esperadas, reproduciendo con ello el aparente desajuste del mundo.

La racionalidad de las externalidades esperadas, constituye a mi juicio, una expresión de la ambivalencia social. Casi al modo del dios romano Jano, el diseño de las políticas públicas integra dos caras, una mira hacia un lado y de reojo hacia otro (5), construyendo la expectativa de resultados múltiples bajo parámetros de eficiencia. La estrategia parece ser evitar el sacrificio de uno de los polos u objetivos, e incluir todo lo posible para producir efectos colaterales para propósitos distintos. En tal sentido, los artículos que presentamos bajo este título, constituyen una aproximación teórico-aplicada, al carácter ambivalente de algunos diseños de política pública. En particular, se analizan las implicancias contenidas en el esfuerzo gubernamental por construir una red de salas cunas y jardines infantiles, cuyos propósitos integran metas educativas y económico-laborales. Dicho análisis se elabora a partir de los condicionamientos sociales y culturales que la literatura experta aborda, como el tipo de problemas que se deben resolver a través de este tipo de iniciativas.

En el marco del planteamiento que aquí se presenta, tales condiciones otorgan la oportunidad para a) calibrar el supuesto de las externalidades esperadas como sobrecarga en el diseño de las políticas públicas, b) observar la pertinencia y oportunidad de tales diseños en el marco de los factores sociales y culturales que integran los problemas que estos esfuerzos abordan; c) resolver algunas de las consecuencias teórico-aplicadas en el marco de una reflexión en torno a la ambivalencia social.

Para ello, hemos dividido el presente trabajo en dos partes. Esta primera parte, además de situar el problema en el marco de una discusión sobre la ambivalencia social, aporta antecedentes básicos sobre los esfuerzos que el Gobierno ha venido realizando en favor de los niños y niñas de este país, creando y consolidando progresivamente un sistema de protección para la primera infancia cuyos impactos y resultados constituirán, sin lugar a dudas, un aporte inigualable en equiparación de oportunidades futuras. Adicionalmente, se entregan una breve problematización de la racionalidad de las externalidades esperadas de las políticas públicas, a partir de los supuestos que quedaron integrados en el programa de inversión para la construcción de salas cunas y jardines infantiles.

La segunda parte, describe las características de los problemas que intenta abordar este programa, a partir de dos preguntas clásicas del análisis sociológico. ¿De qué se tratan los casos?, describe los datos conocidos en materia de demanda por educación inicial e inserción laboral femenina. ¿Qué se esconde detrás?, presenta argumentos en favor del papel que parecen jugar los factores culturales en la configuración de tales tendencias sociales. Finalmente, se elaboran una serie de conclusiones relativas a la importancia de integrar los condicionamientos aquí expuestos en el diseño de políticas públicas como criterios para reforzar su pertinencia y oportunidad.

El desarrollo temprano en la política pública del Gobierno de Chile.

Uno de los sellos del actual Gobierno, será la decidida intervención que ha impulsado en favor de los niños y niñas en el ciclo de 0 a 4 años. Se suele incluir aquí, como una de las iniciativas más relevantes, la fuerte inversión que ha supuesto la construcción de más de 3 mil salas cunas y jardines infantiles públicos a lo largo del país (6).

Desde el punto de vista que se quiere sostener aquí, las inversiones destinadas a crear una red de salas cunas y jardines infantiles constituyen, probablemente, las menos relevantes dentro del importante esfuerzo que el Gobierno ha venido haciendo por generar condiciones equitativas y equiparables de desarrollo temprano – gestación a 4 años- para la primera infancia. La concepción que inspira el Programa Chile Crece Contigo, es la iniciativa que a lo largo del tiempo tendrá el mayor impacto en ese sentido, pues constituye un esfuerzo sinérgico del Estado de Chile por crear un sistema de protección integral para la primera infancia de nuestro país (7).

El núcleo de la política pública orientada al desarrollo temprano debe estar dirigido a proveer todas las condiciones, prestaciones, apoyos y mecanismos necesarios que promuevan un desarrollo integral de los niños y niñas, con el objeto de equiparar sus condiciones físicas, cognitivas, emocionales y sociales iniciales (8). Toda la inversión que se dirija de manera efectiva a apoyar los períodos críticos del desarrollo temprano marcará las oportunidades presentes y futuras de cada uno de ellos y ellas (9).

Por cierto, el éxito de las políticas públicas depende del grado de coherencia y consistencia funcional que tengan las decisiones y selecciones que finalmente se hagan en favor de los destinatarios finales. La multi-dimensionalidad del desarrollo infantil temprano, obliga que las políticas que se implementan sean concurrentes, simultáneas, oportunas y pertinentes a las necesidades de los niños y niñas en sus primeras etapas de vida. En el presente, en esa orientación se inscriben los esfuerzos del Chile Crece Contigo. Sin embargo, no resulta obvio y evidente que los recursos destinados a la construcción de salas cunas y jardines infantiles concurren hoy día de modo efectivo en esta misma dirección.

Desde la perspectiva de este Informe, lo anterior se sostiene en función de a) las características que adopta la política pública cuando integra criterios de racionalidad diversos bajo la forma de externalidades esperadas; b) los factores sociales y culturales que intervienen en los resultados de los esfuerzos gubernamentales condicionando su pertinencia y oportunidad; y, c) las opciones alternativas que no quedan seleccionadas en el diseño e implementación de la inversión pública.

Racionalidad y política pública: la externalidad esperada de las salas cunas y los jardines infantiles.

Como muy bien se nos recuerda, lo característico de la iniciativa que aquí se comenta, se encuentra en el carácter multi- funcional con que ha sido promovida esta inversión. Efectivamente, se valora el hecho que la construcción de nuevas salas cunas y jardines infantiles incluya diversos objetivos y externalidades (10). Desde su diseño, este programa no sólo se concibió como un aporte al sistema educativo, sino también como un soporte para promover y facilitar la inserción laboral femenina.

En consecuencia, este tipo de inversiones no sólo se orienta en función de los objetivos propiamente educativos –racionalidad educativa para el desarrollo temprano-, sino también en la perspectiva de convertirse en un factor posibilitador de la participación laboral femenina, como primer o segundo aporte al ingreso familiar. Su externalidad es que se disponga como un incentivo para que las mujeres con hijos menores de 4 años decidan, racionalmente, ingresar al mercado del trabajo.

En el marco del problema de la ambivalencia social, este tipo de diseños asumen el modelo **de hacer lo uno y lo otro** (11), es decir se caracterizan por una alta integración de motivos en un espacio-tiempo específicos. Se la puede rotular, entonces, como la estrategia de la sobreintegración, y su

expectativa es que se produzcan resultados simultáneos para ámbitos diferenciados. Se diferencia de las estrategias de la compartimentación –hacer lo uno y lo otro en espacio-tiempo diferentes-; y la oscilación –hacer lo uno y lo otro sucesivamente- (12) y dadas sus características evidencia sus limitaciones bajo la forma de contradicciones e incompatibilidades.

No se puede perder de vista que las políticas públicas deben ser observadas como opciones que movilizan recursos financieros y expectativas de transformación social. En el primer ámbito, supone la exclusión de otro tipo de opciones de inversión, y en el segundo, supone que la racionalidad de la propuesta gubernamental acopla con las disposiciones, necesidades y requerimientos de las poblaciones.

En el presente, las sobrecargas que soportan las políticas públicas, bajo la forma de externalidades esperadas, limitan su grado de pertinencia y oportunidad (13). La eficacia de las políticas no se mide sólo en función de las esperadas externalidades que se buscan generar, sino en el grado de receptividad que tienen en las poblaciones a las que están dirigidas. La cara oculta o el espacio comúnmente no observado de las acciones del Estado, es el grado de sintonía que las propuestas públicas generan en la población y, en consecuencia, del incumplimiento de los efectos complementarios esperados y el debilitamiento de los resultados centrales esperados.

En este caso, frente al modelo de políticas concurrentes en función del desarrollo temprano de los niños y niñas del país –racionalidad del Chile Crece Contigo (14), se movilizan recursos en función de iniciativas multi-finales y no concurrentes: racionalidad de la construcción de infraestructura. Esto podría no tener importancia, pero la tiene en función de a) el conjunto de factores que deben intervenir para garantizar un desarrollo efectivo en las primeras etapas de vida; y b) las persistentes resistencias sociales y culturales que se observan en el “envío a salas cunas y jardines infantiles” y en la inserción laboral femenina.

Los resultados obtenidos por una investigación dirigida por el autor de este Informe (15), permiten afirmar que cerca de un 40% de los niños y niñas de los quintiles de ingresos I, II y III, para la Región Metropolitana, pueden verse privados de educación inicial si la única opción fuera que sus madres decidieran enviarlos a las salas cunas o jardines infantiles (16). En el informe siguiente, se expondrán a) los principales datos que describen de qué se tratan los casos –evolución de la demanda por educación inicial y evolución de la inserción laboral de la mujer, b) la relevancia y valor de las propuestas explicativas que incorporan las variables culturales, y c) algunas de las consecuencias que lo anterior supone para el diseño de política pública en ésta ámbito.

-
- (1) Santibáñez, D. La modulación de políticas públicas en el Estado contemporáneo: condicionamientos, incompatibilidades y racionalidad sistémica. En Revista MAD, Especial N°3. Niñez y políticas públicas. Editores Duarte, C., y Torres, O. Ediciones MAD, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2008: 71.
 - (2) Sobre esta conceptualización, Luhmann, N. La contingencia como atributo de la sociedad moderna. En: Beriain, J. (Ed.). Las consecuencias perversas de la modernidad. Editorial Anthropos, Barcelona, 1996: 173 y 22. También, Luhmann, N. Sistemas Sociales. Lineamientos para una teoría general. Ed. Anthropos, Universidad Iberoamericana, Barcelona, 1998: 9 y 10.
 - (3) Bauman, Z. Modernidad y ambivalencia. En: Beriain, J. (Ed.). Las consecuencias perversas de la modernidad. Editorial Anthropos, Barcelona, 1996: 74.
 - (4) Ramos Torres, R. Jano y el ornitorrinco. Aspectos de la complejidad social. En: Pérez-Agote, A. y Sánchez de la Yncera, I. (Comps.). Complejidad y Teoría Social. CIS, Madrid, 1996.
-

- (5) Jano, dios romano de las entradas y las puertas. Es sabido que una de sus caras miraba adelante y otra hacia atrás, "lo mimo que las puertas miran a un lado y a otro". March, J. Diccionario de Mitología Clásica. Ed. Crítica, Barcelona, 2002: 268.
- (6) Al menos así lo destacó Alberto Arenas, Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, en su presentación en el Seminario Internacional: el impacto de la educación inicial, organizado por el Gobierno de Chile, Unicef y Junji. Santiago de Chile, 5,6 y 7 de noviembre de 2008. Panel 1: Evidencia investigativa sobre el retorno de la inversión en educación inicial.
- (7) En concordancia con la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia, que se sustenta en la calidad de sujeto de derecho y el interés superior del niño o niña, y entre cuyos objetivos se encuentra el desarrollo integral del niño o niña en cada una de sus etapas y la necesidad de asegurar condiciones de oportunidad e igualdad para el desarrollo de su identidad y autonomía como persona.
- (8) La literatura experta y comparada ha venido corroborando el positivo impacto que este tipo de inversiones generan en el presente y futuro de los niños y niñas. Al respecto, Behrman, Jere. Evidencias de investigación sobre retorno de inversión en educación inicial. Presentación en el Seminario Internacional: el impacto de la educación inicial, organizado por el Gobierno de Chile, Unicef y Junji. Santiago de Chile, 5,6 y 7 de noviembre de 2008. Panel 1: Evidencia investigativa sobre el retorno de la inversión en educación inicial.
- (9) El propio Programa Chile Crece Contigo, subraya que toda la inversión que se realice en este período supone una tasa de retorno de US\$ 8, por cada dólar invertido. Gobierno de Chile, Mideplan. Programa Chile Crece Contigo.
- (10) Águila, Ernesto. La política educacional del gobierno de Bachelet: balance preliminar. Informe 702, 20 de abril de 2009. Asuntos Públicos. . Esta indicación constituye un criterio de racionalidad característico del paradigma vigente en materia de política pública. Al respecto, Lahera, E. Introducción a las políticas públicas. FCE, Santiago de Chile, 2008.
- (11) Ramos Torres, R., (1996), lo indica como la estrategia del compromiso. Constituye la solución encontrada en el Medievo: la bolsa y la vida, es decir usura legitimada a través de la creación del purgatorio. Al respecto, Le Goff, J. La bolsa y la vida. Economía y religión en la Edad Media. Ed. Gedisa, Barcelona, 2003.
- (12) Ramos Torres, R., 1996.
- (13) Santibáñez, D. , 2008:88.
- (14) Si bien no hay estudios precisos, se indica que un número significativo de niños pertenecientes al 40% más pobre de la población presenta retrasos en su desarrollo, por lo que requieren servicios intensivos en sus primeros años de vida. Al respecto, Vargas, E. Primera Infancia y políticas públicas. Presentación en el Seminario Internacional: el impacto de la educación inicial, organizado por el Gobierno de Chile, Unicef y Junji. Santiago de Chile, 5,6 y 7 de noviembre de 2008. Panel 6: Primera infancia, educación inicial y políticas públicas.
- (15) "Determinantes de la demanda por educación parvularia". Convenio Programa Pulso, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile- Banco Interamericano de Desarrollo- Ministerio de Educación, 2007-2008.
- (16) Afortunadamente, la actual política pública integra iniciativas no convencionales promoviendo la estimulación temprana y la educación inicial en centros comunitarios, visitas a domicilio, entre otros.