

Camino al Bicentenario

# Doce propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2006



Camino al Bicentenario

# Doce propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2006



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos  
Dirección de Asuntos Públicos  
asuntospublicos@uc.cl

**Camino al Bicentenario  
Doce propuestas para Chile**

© Inscripción N° 160193  
Derechos reservados  
I.S.B.N. 978-956-14-0912-5

Primera edición  
500 ejs.

Dirección de Diseño:  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos  
de la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Impresor: Andros Impresores

C.I.P. - Pontificia Universidad Católica de Chile  
Camino al Bicentenario  
Doce propuestas para Chile.  
2006

Camino al Bicentenario

# **Doce propuestas para Chile**

Concurso Políticas Públicas / 2006



*“Quisiéramos hacer un llamado a todos los que tienen responsabilidad en la sociedad, para que poniendo el bien común por sobre toda otra consideración particular, hagamos nuestro aporte a un Chile que entre todos podemos construir”.*

*Conferencia Episcopal de Chile, septiembre de 2004.*



## Presentación

---

*Este libro es el resultado de un largo proceso, en el cual un conjunto de académicos vuelcan su mirada hacia asuntos públicos para transformar en propuestas el conocimiento acumulado a través de las numerosas investigaciones que se desarrollan en la Universidad. Cada una de estas propuestas, fue elaborada con el fin de llegar a quienes tienen hoy la responsabilidad de gestionar políticas públicas en el país.*

*Dos hechos incidieron de manera fundamental el año 2005 en la decisión de diseñar un Concurso Especial de Investigación en Políticas Públicas. En primer lugar, el llamado de la Conferencia Episcopal a sumar nuestro aporte “a un Chile que entre todos podemos construir”, y en segundo lugar, la clara voluntad de la Universidad Católica expresada en su Plan de Desarrollo, de acrecentar su gravitación en la sociedad chilena, contribuyendo al desarrollo y enriquecimiento espiritual, cultural y material del país. Más allá de la labor educativa, se plantea la necesidad de buscar nuevos caminos para poner su capacidad académica al servicio de los principales desafíos del país.*

*Concientes de la necesidad de complementar los conocimientos desarrollados al interior del mundo universitario, con los de quienes tienen una responsabilidad especial en el diseño, legislación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en el país, se invitó a representantes del poder ejecutivo y legislativo a participar en esta iniciativa. El Concurso de Políticas Públicas nace con el respaldo oficial de la Presidencia del Senado, el Ministerio de Planificación, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dependiente del Ministerio del Interior, lo que constituyó una clara señal de aprobación, de que este intercambio de conocimientos podría producir resultados para solucionar algunos de los problemas más urgentes del país.*

*Las propuestas que entregamos hoy a Chile, reflejan el esfuerzo por aportar con investigación más aplicada, fruto de una vinculación con la sociedad que queremos profundizar cada día más.*

**FRANCISCA ALESSANDRI COHN**

Vicerrectora de Comunicaciones y Asuntos Públicos  
Pontificia Universidad Católica de Chile





## Prólogo

---

En septiembre del año 2005, Vicerrectoría Académica en conjunto con Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos convocan a sus docentes a participar en un Concurso especial de investigación en políticas públicas, como una clara señal del interés de la Pontificia Universidad Católica de Chile de vincular la actividad académica con la elaboración, el debate y la publicación de propuestas sobre asuntos de interés público.

En respuesta a la convocatoria, se recibieron 41 postulaciones de 16 unidades académicas, todas de una gran calidad y diversidad temática:

- Salud: optimización servicios FONASA, prevención del SIDA, seguro enfermedades catastróficas, promoción de salud, servicios para adultos mayores, fortalecimiento proceso de reforma, cultura organizacional y trabajo comunitario en salud.
- Educación: habilidades docentes, convivencia escolar, inclusión niños con necesidades especiales, alfabetización, gestión educación municipal, tecnología móvil al servicio de la calidad de los aprendizajes y educación cívica.
- Desarrollo Social: intermediación laboral, promoción y protección derechos de niños, adolescentes y jóvenes, servicios turísticos para el adulto mayor, vivienda social e Infocentros.
- Seguridad Ciudadana: delincuencia, evaluación impacto intervenciones y mediciones criminalidad.
- Modernización: institucionalidad para el desarrollo sustentable, redes de aprendizaje, factores socio cognitivos, transparencia del Estado, democracia local, reforma procesal y agenda legislativa para defensa y relaciones internacionales.
- Otros: defensa y comercio exterior, sistemas transmisión eléctrica socialmente rentables, accidentes de tránsito y modificaciones al procedimiento constitutivo de la actividad minera.

El proceso de selección propiamente tal se realizó en dos fases: la primera, orientada a analizar y calificar las postulaciones, se llevó a cabo en forma independiente en cada una de las instituciones (Senado, MIDEPLAN, SUBDERE y UC). Los criterios establecidos en las bases fueron los siguientes: a) Originalidad y calidad de la propuesta b) Relevancia e impacto en la política pública específica, c) Enfoque multidisciplinario d) Factibilidad de implementación y e) Pertinencia para el proceso de descentralización.

Posteriormente, se constituyó la Comisión que determinó los doce temas cuyo desarrollo es el que finalmente se publica en este libro. Presidida por el Prorrector, la Comisión estuvo integrada por el Jefe de la División Social de MIDEPLAN, el Jefe de la División de Políticas de la SUBDERE, y un representante del Presidente del Senado.

Las propuestas propiamente tal, son el fruto de un trabajo intenso de seis meses, que se inicia intercambiando conocimientos y perspectivas con equipos de las tres instituciones del Estado. De igual manera, un mes antes de cerrar sus estudios, prácticamente todos los investigadores realizaron talleres con expertos en la temática específica, para incorporar las últimas sugerencias. Sin lugar a dudas, la interacción con el mundo público constituyó un gran aporte para los académicos, y dio sus frutos, enriqueciendo las propuestas que finalmente fueron presentadas el 7 de agosto del 2006 en un Seminario realizado en el Centro de Extensión de la UC.

#### **Lecciones y desafíos: el valor del intercambio:**

En relación a los objetivos propuestos, el Concurso cumplió con la elaboración y posterior difusión de doce propuestas en temáticas como educación, salud, medios de comunicación, transparencia del Estado, seguridad ciudadana, vivienda social, accidentes de tránsito, y agenda legislativa, entre otros. No obstante lo anterior, esta primera versión de un “fondo especial de investigación en políticas públicas” deja un conjunto de lecciones y desafíos importantes de reseñar. Un primer aspecto a considerar, es el que dice relación con la voluntad de la UC de fortalecer sus vínculos con la sociedad.

Desde el momento en que la Universidad se propuso visitar autoridades del poder legislativo y ejecutivo, para invitarlos a participar activamente en el diseño e implementación de un Concurso de políticas públicas, se inició un nuevo camino para las instituciones aliadas: la búsqueda de caminos para un vínculo sustantivo, en relación a los principales desafíos del país. Hay que destacar, que quienes fueron invitados, valoraron que fuera una iniciativa de la UC como un todo, más que de una unidad académica en particular. Desde esta perspectiva, el mensaje fue que la Universidad estaba interesada en participar e influir en asuntos públicos.

En relación al mundo académico, el diseño del Concurso buscaba responder a lo menos, a tres solicitudes particulares de distintos profesores de la Universidad: más incentivos para involucrarse en asuntos públicos, mayor acceso a fuentes de información y fundamentalmente, más vinculación con el mundo público. A partir del interés demostrado por los docentes en la convocatoria, pareciera que la forma de un Concurso fue apropiada para responder, tanto a los objetivos del Plan de Desarrollo, como al interés docente. Al respecto hay que destacar que la propia Federación de Estudiantes de la

UC, motivada con esta iniciativa, decidió replicarla a nivel de los alumnos a través de su vocalía de políticas públicas.

Claramente a partir de lo aprendido, el desafío en materia de “vinculación con la sociedad” es doble. Por una parte para la Universidad, en tanto institución que se relaciona con otras, y por otra para sus académicos interesados en interactuar con la sociedad. A nivel institucional, el desafío mayor está en la línea de encontrar nichos temáticos y la forma adecuada de canalizarlos, en los que coincidan los intereses y tiempos del mundo académico, con los de la institucionalidad del mundo público involucrada. Finalmente lo que sí parece importante de destacar, es el valor del intercambio entre académicos y autoridades públicas de distintos niveles, desde Senadores y Diputados hasta directores de escuelas, pasando por Subsecretarios, Alcaldes y Jefes de Servicios, para conversar en torno a asuntos en los cuales nos hemos preparado para aportar. Ese sólo ejercicio es poco frecuente y nos asiste la certeza que es algo que puede ofrecer la universidad: una instancia de encuentro entre el mundo público y el privado. El Concurso por su parte, busca acrecentar ese intercambio, capitalizando el complemento de capacidades en propuestas útiles para el país.

Para terminar este breve prólogo, hemos escogido un testimonio que nos confirma el rumbo, y nos estimula como Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos a seguir buscando caminos para vincularnos con la sociedad.

*“¿Cómo hacer que las largas reflexiones críticas y las estudiadas propuestas desarrolladas al amparo del pacífico contexto universitario puedan aportar al rápido y urgido devenir de la política pública? ¿Cómo hacer escuchar la voz de investigaciones, a los hacedores de política que laboran en el turbulento mundo de hacer que la nación opere y se mantenga como tal? Pareciera que vamos por carriles paralelos, culpándonos mutuamente por hablar distintos lenguajes y operar con tiempos tan disímiles.*

*El Concurso de Políticas Públicas nos permitió iniciar un intento sostenido para aportar investigación y desarrollo a la política pública: hemos avanzado en las propuestas, en las alianzas, y en la comprensión de las dificultades para lograrlo. Como en todas las innovaciones, -Kuhn lo advirtió-, cuando un tema se hace público es porque ya muchos lo estiman conveniente, y hacer colectiva y pública la preocupación por la convivencia escolar y la formación socioafectiva y ética es una verdadera cruzada, especialmente si no se esta en el campo del poder ejecutivo. Aportar a la política pública desde la universidad, a una política que opere y transforme la realidad, es difícil. De los fenómenos sociales y políticos no tenemos el control que sí tenemos de las variables de los experimentos.*

*Aportar a la política pública es un ejercicio incómodo para el investigador, desde el puesto en que juega. Así y todo, el ejercicio de trascender las fronteras de la universidad y de la biblioteca para ayudar a que se cumpla el valor transformador del conocimiento, ha sido un trabajo aportador. Aportador tanto para comprender mejor nuestro objeto de estudio, –la convivencia escolar y la formación socioafectiva y ética–, como para comprender, como objeto de estudio, la colaboración Universidad-Política Pública, que hace posible que la Investigación aporte al Desarrollo” (Isidora Mena).*

**IGNACIO IRARRÁZVAL**

Director Asuntos Públicos  
Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos  
Pontificia Universidad Católica de Chile

## Índice

---

<b>I. Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas</b>	
Harald Beyer - Rodrigo Vergara	17
<b>II. Lineamientos generales para la terminación y ampliación de las viviendas sociales dinámicas sin deuda</b>	
Carlos Aguirre - Renato D'Alençon - Catalina Justiniano Francesca Faverio	49
<b>III. Rehabilitación de bloques de vivienda básica: Construcción de casa, comunidad y barrio</b>	
Margarita Greene Z. - Pablo C. Fuentes	81
<b>IV. Una política integral para la transparencia de la política y administración del estado</b>	
Alfredo Rehren	109
<b>V. Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas</b>	
Patricio Valdivieso	135
<b>VI. Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local</b>	
Dr. Fernando Poblete A. - Dr. Sergio Araya M. Dr. Tomás Pantoja C. - Fernando Torres M.	171
<b>VII. Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral</b>	
Marcos Singer - Cristina Gómez	201
<b>VIII. Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales</b>	
Ricardo D. Paredes - Octavio Lizama	229
<b>IX. Potenciación de la política pública de convivencia social escolar</b>	
M. Isidora Mena - Neva Milicic - Claudia Romagnoli Ana María Valdés	257

<b>X. Lectura compartida: una estrategia educativa para la infancia temprana</b> Malva Villalón - Paula Bedregal Katherine Strasser - María Eugenia Ziliani	291
<b>XI. Diseño de una política de medios de comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes</b> Rayén Condeza - Gloria Baeza	321
<b>XII. Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias</b> Pedro Gazmuri - Juan Carlos Muñoz - Luís Ignacio Rizzi Francisco Fresard - Sebastián Cumsille	357

# Delincuencia en Chile: determinantes y rol de las políticas públicas\*

INVESTIGADORES

**HARALD BEYER**

Investigador Centro Estudios Públicos

**RODRIGO VERGARA**

Académico Instituto de Economía UC

---

## 1. Introducción

La delincuencia aparece sistemáticamente como una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en todos los estudios de opinión pública<sup>1</sup>. Las tasas de denuncias de los delitos de mayor connotación social -robo con violencia (robo con violencia propiamente tal, robo con intimidación y robo por sorpresa), robo con fuerza en las cosas (sea o no en lugar habitado), lesiones, violación, homicidio y hurto- se han elevado significativamente en los últimos años. Es así como, por ejemplo, las denuncias por robo por cada 100 mil habitantes aumentaron desde 586 en 1990 a 1.209 el año 2003, lo que implica un crecimiento superior al 100% en este período. La primera encuesta nacional urbana de seguridad ciudadana reveló que en un 40 por ciento de los hogares alguno de sus integrantes ha sido víctima de un acto delictivo. En algunas áreas, como el robo con fuerza en viviendas, los niveles delictivos en Chile están a la cabeza de una muestra comparada de países<sup>2</sup>. La preocupación ciudadana, entonces, parece tener un asidero real. Ello ha llevado a los gobiernos a preocuparse crecientemente de este fenómeno y a diseñar estrategias que permitan enfrentarlo. La efectividad de estas estrategias dependerá de la calidad de las políticas aplicadas y ello requiere evaluarlas de manera consistente.

---

\* Los autores agradecen el financiamiento del Concurso de Políticas Públicas de la Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se agradece también por los comentarios y la colaboración prestada en distintas etapas del trabajo a Alberto Espina, Ignacio Irrarrázaval, Elena Puga, Orieta Rojas, Gonzalo Vargas y a la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior que nos facilitó importante información. María Elena Arzola prestó una eficiente ayuda de investigación.

1 Por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos de septiembre de 2005, se la menciona como el segundo problema en importancia después del empleo.

2 Véase División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (2004).



El objetivo de este trabajo es hacer un análisis empírico sobre las causas de la delincuencia en Chile y del efecto que están teniendo algunas de las políticas desarrolladas (comuna segura y plan cuadrante) en su control. Se trata de un análisis basado en métodos econométricos que nos permitan identificar las variables que están afectando la evolución de este fenómeno en nuestro país. El modelo conceptual utilizado parte del modelo clásico de teoría del crimen (Becker, 1968). Éste se basa en la teoría de la utilidad esperada para explicar los incentivos (costos y beneficios) a delinquir. Entre las variables que explicarían la delincuencia están aquellas que influyen en la función de utilidad de los individuos (entre las que se incluyen las variables demográficas y algunas socioeconómicas) y las que afectan los costos y beneficios del delito. Los programas públicos antidelinuencia tienden, en general y en la medida que sean efectivos, a aumentar los costos del delito vía mayor vigilancia o a alterar las conductas de los delincuentes vía una modificación de sus preferencias. En todo caso, la estrategia empírica utilizada va más allá de este modelo e incorpora, entre otros, factores biológicos y sociodemográficos que en la literatura comparada teórica y empírica han mostrado tener impacto sobre la delincuencia.

La variable que se intenta explicar es el nivel de delincuencia por regiones y, en particular, la tasa de denuncias de los delitos. Esta tasa es una aproximación imperfecta a la criminalidad, porque sin que la criminalidad subyacente haya sufrido mayores variaciones puede estar afectada por cambios estructurales en el sistema de medición o en el sistema de justicia. En ese sentido, la literatura reconoce que las encuestas de victimización permiten acercarse de mejor manera a la medición de la delincuencia.

Así, el óptimo sería tener la tasa efectiva de crimen (victimización), pero desgraciadamente en Chile esta información está recién recabándose y la información es limitada. Por ello es que nuestra variable dependiente utilizada en este trabajo es la tasa de denuncias por cada cien mil habitantes.

Entre las variables independientes consideramos las biológicas que incluyen variables como edad y género, las sociodemográficas y económicas que incluyen medidas de localización de la población, el nivel educacional, la estructura familiar de los hogares, la pobreza y la desigualdad de ingresos, aquellas que dicen relación con las ocupaciones alternativas a la delincuencia como la situación de empleo en cada una de las regiones y el ingreso per cápita. Por último, tenemos variables que están más relacionadas con la institucionalidad antidelinuencia y que se inscriben en la tradición de los modelos económicos del crimen: por ejemplo, la capacidad de la policía de atrapar al delincuente. Mientras más eficiente dicha institucionalidad se esperaría que el nivel de delincuencia fuese menor. Entre estas variables se pueden incluir la tasa de captura, la pena en caso de ser condenado, etc. Finalmente, están las variables más relacionadas directamente a las políticas públicas y que, en

principio, parece atendible incluirlas en los modelos antes mencionados. Para el caso de Chile, evaluaremos dos de ellas: el plan Comuna Segura y el Plan Cuadrante. La idea es ver si estos dos planes han tenido efectos en cuanto a reducir la delincuencia en las comunas en las cuales se ha implementado.

El informe se organiza de la siguiente forma. En la sección siguiente, se hace un análisis conceptual preliminar del tema de la delincuencia y una revisión de la literatura. En la sección 3 se hace un análisis y descripción de los datos y variables utilizadas. Las estimaciones empíricas se presentan en la sección 4. La sección 5 contiene un análisis sobre el significado de los resultados encontrados y las propuestas de políticas públicas que se derivan de dichos resultados. Finalmente, en la sección 6 se presentan las conclusiones.

## **2. Un análisis preliminar y revisión de la literatura**

Un aspecto central de la evaluación de las políticas antidelinuencia es su impacto en la reducción del crimen. Pero esta evaluación no se puede hacer aisladamente de otros factores que influyen en este fenómeno y que, por tanto, tienen que ser considerados en un modelo más general que apunte a explicar comprehensivamente los determinantes de la delincuencia. Por eso, el objetivo de este trabajo es hacer un análisis empírico sobre las causas de la delincuencia en Chile poniendo especial cuidado en el efecto específico que están teniendo algunas de las políticas desarrolladas (comuna segura y plan cuadrante) en su control, pero sin olvidar que hay otros determinantes de este fenómeno. La literatura sobre los determinantes de la actividad criminal es extensa. Aquí no queremos llevar adelante un análisis exhaustivo de ella<sup>3</sup>, sino que concentrarnos en aquellos factores que estimamos empíricamente importantes y sobre los cuales hay mediciones disponibles. Éstos, para propósitos analíticos, los clasificamos en cuatro categorías: factores biológicos, sociales, económicos y aquellos asociados al sistema de justicia criminal. Una quinta categoría -los factores “psicológicos”- son habitualmente incorporados entre los determinantes. Sin embargo, no siempre es fácil contar con información pertinente sobre éstos y menos saber con exactitud si están influidos o capturados de alguna forma por las variables descritas a continuación. En la sección 5 se incluye un análisis preliminar sobre las interacciones entre algunos de nuestros resultados y esos factores “psicológicos”.

### **2.1 Factores biológicos**

El género de la persona es quizás el mejor predictor de crimen. En todas las sociedades donde existen registros la prevalencia de delitos es mayor entre hombres (Wilson y Herrenstein, 1985). También hay consistencia en los perfiles etéreos de la delincuencia entre países produciéndose un alza durante

---

<sup>3</sup> El lector interesado puede consultar Wilson y Petersilia (1995).

la adolescencia para alcanzar un peak antes de los 20 años y luego reduciéndose gradualmente (Blumenstein et. al., 1986). Éstos son elementos que no pueden estar ausentes en un análisis empírico de la delincuencia. Hay variaciones entre ciudades y regiones que pueden afectar las estimaciones de un modelo que quiere contribuir a explicar las causas de este fenómeno.

## 2.2 Factores sociales

Hay una serie de canales a través de los cuales los factores sociales pueden ejercer influencia en la tasa de criminalidad. Uno central parece ser la situación familiar, en particular la “calidad” de los padres. Una inadecuada supervisión parental, por ejemplo, promueve la criminalidad juvenil. Donohue y Siegelman (1998) han argumentado que intervenciones tempranas y que incorporan a los padres reducen la criminalidad. La proporción de hogares con jefe de hogar que son mujeres resulta a menudo ser un predictor aceptable de criminalidad (Glaeser et. al., 1996). Donohue y Levitt (2001) también ofrecen evidencia indirecta que la situación de los padres influye en la ocurrencia de los delitos. En el caso chileno hay evidencia de que la falta de preocupación de los padres aumenta el consumo de droga en los jóvenes (Valenzuela, 2005) y, posiblemente, sus niveles de actividad delictiva daría cuenta de la correlación que parece existir entre consumo de droga y actividad delictiva.

## 2.3 Factores asociados al sistema de justicia criminal

El modelo económico del crimen desarrollado por (Becker 1968) y ampliado más tarde por Ehrlich (1973) supone que los criminales se comportan racionalmente y, por consiguiente, responden a incentivos y castigos, costos y beneficios de delinquir. Los individuos deciden entre delinquir o abstenerse de ello en función de un proceso de maximización de utilidades. Así, por ejemplo, la presencia y efectividad de la policía, la dureza de las penas, la probabilidad de ir a la cárcel son todos factores que afectan la decisión de cometer un crimen. Estos elementos funcionan, en principio, de manera independiente de los antes mencionados<sup>4</sup>. Empíricamente se ha demostrado que la mayor presencia de policía (Levitt, 1997; Corman y Mocan, 2000) y las mayores tasas de encarcelación (Marvell y Moody, 1994; Levitt, 1996) reducen los niveles de criminalidad. En el caso de Chile, Gracias (2002) y Núñez et. al. (2003) concluyen a grandes rasgos que este modelo tiene capacidad para predecir la evolución del crimen en nuestro país. En particular, este último estudio concluye que la tasa de efectividad de la policía, definida como la razón entre el número de capturas en un período y el número de denuncias en el período anterior, reduce la tasa de delincuencia. Ésta es la única variable utilizada en ese estudio que se asocia al modelo económico del crimen.

---

<sup>4</sup> Por supuesto, sin que este enfoque pierda validez estos elementos podrían interactuar con los otros.

## 2.4 Factores económicos

En estricto rigor estos factores se pueden incluir como parte del modelo económico del crimen, pero para efectos analíticos parece conveniente separarlos. Éstos influyen el crimen a través de su impacto sobre las alternativas al crimen. Por ejemplo, Grogger (1998) ha argumentado que la creciente adscripción al mercado laboral que se produce con la edad puede explicar una parte sustancial de la relación entre edad y criminalidad. Por otra parte, el hecho de que muchos criminales estén empleados sugiere que hay algún grado de sustitución entre actividades criminales y no criminales. El desempleo, la pobreza y la desigualdad habitualmente se indican como causas de la delincuencia, aunque la evidencia al respecto es débil (Machin y Meghir, 2004). En todo caso, estudios comparativos entre países (Soares, 2004) no descartan la relación entre desigualdad de ingresos y tasas delictivas. En el largo plazo, una mayor educación y luego ingreso esperado, lleva a que el costo alternativo de delinquir sea más elevado y, por tanto, es probable que desincentive el delito.

La estimación empírica que realizaremos incorpora estas cuatro categorías a través de distintas variables. Deja ciertamente otras de lado. Por ejemplo, no considera aproximaciones psicológicas de los determinantes de la delincuencia, en gran medida porque en este campo la investigación aún es incompleta y no entrega mediciones claras que pueden utilizarse en un estudio empírico sobre la materia. Este estudio constituye un avance respecto de otros estudios empíricos, antes citados, desarrollados en Chile. En particular los enriquece porque sin abandonar el contexto del modelo clásico de teoría del crimen (Becker, 1968) incorpora nuevas variables que por haber sido omitidas en dichos estudios sesga sus resultados. Específicamente incorpora una primera evaluación de dos programas públicos antidelincuencia: comuna segura y plan cuadrante. En el contexto de este modelo cabe esperar que aquellas políticas que afecten los incentivos de los delincuentes puedan tener mayores efectos sobre el crimen que aquellas que no lo hacen.

## 3. Las variables y los datos

El estudio utiliza bases de datos a nivel regional. La variable a explicar será el nivel de delincuencia por regiones y, en particular, la tasa de denuncias de los delitos. Tal como se mencionó previamente, el óptimo sería tener la tasa efectiva de crimen (victimización), pero en Chile sólo hay datos de denuncias para un período largo. Por ello es que nuestra variable dependiente es la tasa de denuncias por cada cien mil habitantes. Se construirá así un panel de datos que contará con variables, descritas más adelante, que se inscriban en las categorías antes descritas. Para corregir por cambios estructurales que puedan haber afectado el reporte de las denuncias se incluirá en el panel una variable temporal.

El estudio abarca el período 1990-2003, porque éste es aquél donde se disponen series completas de las variables relevantes. Los datos de delincuencia se obtienen de las Estadísticas de Carabineros, recopiladas por Paz Ciudadana. Los datos de las variables de control (demográficas y socioeconómicas) se obtienen de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y de los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (empleo y población). El método de estimación es un panel de datos (combinación de series de tiempo y de datos de corte transversal) que incluye el período en cuestión (1990-2003) y las trece regiones del país.

Uno de los objetivos centrales es analizar los impactos de los programas anti-delincuencia, en particular de Comuna Segura y el Plan Cuadrante. El primero de estos planes debe tratarse en la estrategia empírica con cuidados. Hay presunciones de que se introdujo primero en comunas con mayor delincuencia por lo que se genera un problema de simultaneidad, esto es que el Plan Comuna Segura tiene eventualmente un impacto sobre la delincuencia, pero la delincuencia también afecta si se implementa o no el Plan Comuna Segura. A diferencia de otros trabajos que obvian este tema en este trabajo se corrige el problema con las técnicas que se describen más adelante. El Plan Cuadrante, por el contrario, fue implementado de manera que para efectos de nuestras estimaciones tiene un carácter más o menos aleatorio, esto es sin una relación precisa con el nivel de delincuencia de las comunas en las que se introdujo. Las variables a utilizar y la fuente de información de los datos se describen a continuación:

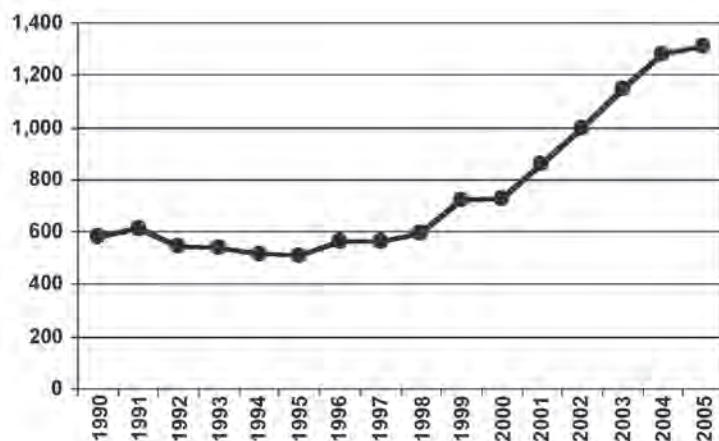
#### a) Variable Dependiente

Como variable dependiente se utilizó la tasa de denuncias por robo cada 100.000 habitantes<sup>5</sup> tomada del Anuario de Estadísticas Criminales de Paz Ciudadana. Según la definición de Carabineros, “comete robo quien sin la voluntad del dueño y con ánimo de lucrarse se apropia de cosa mueble ajena usando violencia o intimidación en las personas, o de fuerza en las cosas”.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la tasa de denuncia de robos a nivel nacional, según datos de Carabineros, que ha aumentado en un 124.2% en el período 1990-2005.

<sup>5</sup> Cada 100.000 habitantes corresponde al estándar internacional que se usa para presentar las estadísticas de delitos con el fin de corregir las cifras por el efecto de la población.

GRÁFICO 1 Denuncias por robo cada 100,000 habitantes



Fuente: Estadísticas de Carabineros, Fundación Paz Ciudadana

Se utilizan las denuncias y no los robos efectivamente cometidos porque no existen datos acerca de estos últimos. Es evidente que no todos los robos son denunciados<sup>6</sup>. Además, la tasa de denuncias puede estar determinada por factores distintos que la tasa de delitos cometidos. Al usar como proxy de delincuencia a las denuncias estamos suponiendo que la brecha entre delitos denunciados y los totales es relativamente constante. En todo caso, el efecto fijo regional capturaría las diferencias en dicha brecha entre regiones y un efecto temporal capturaría tendencias en el tiempo.

Adimark y Paz Ciudadana, a partir de la Encuesta de Victimización que realizan desde 1998 en forma bianual, hacen una estimación de la brecha entre delitos denunciados y totales. En el Cuadro 1 se observa que la brecha no tiene gran variación. La mayor diferencia entre el promedio del período y las denuncias es sólo de 5 puntos porcentuales (Noviembre de 2004). Este hecho da más validez al uso de las denuncias como proxy de delito.

Por último, es importante mencionar que también se hicieron estimaciones con la variable “hurto” (a diferencia del robo, el hurto se comete sin violencia o intimidación sobre las personas, ni fuerza sobre las cosas), pero los resultados no fueron satisfactorios en cuanto a que las mediciones no arrojaron resulta-

<sup>6</sup> Según información entregada por el Ministerio del Interior, en Noviembre de 2005 un 44,2% de los robos con y sin violencia eran denunciados.

dos consistentes. Una posible razón es que, dadas las características del hurto, es posible que su denuncia sea mucho menor y más volátil.

CUADRO 1 **Índice Global Denuncias Robo Efectivo  
Con y Sin Violencia\***

Periodo		%	Diferencia con el promedio	(%) variación año anterior
2000	Mayo	43.2	-1.9	-
	Octubre	44.7	-0.4	-
2001	Mayo	47.0	1.9	8.8
	Octubre	43.3	-1.8	-
2002	Junio	41.8	-3.3	-11.1
	Noviembre	43.3	-0.8	-
2003	Junio	43.2	-1.9	3.3
	Octubre	45.4	0.3	-
2004	Junio	46.8	1.7	8.3
	Noviembre	50.1	5.0	-
2005	Junio	46.8	1.7	0.0
	Noviembre	44.2	-0.9	-
Promedio		45.1	0.0	1.9

\*(para los miembros del hogar durante los últimos 6 meses)

Fuente: Paz Ciudadana y Adimark, 2005

## b) Variables Explicativas

Para los efectos de nuestro análisis dividimos las variables explicativas en: socioeconómicas y demográficas, variables relacionadas con el costo de delinquir, y las variables relacionadas con los planes antidelinuencia implementados en los últimos años.

b.1) Variables socioeconómicas y demográficas (obtenidas de la Encuesta CASEN para los años 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2003; y de Instituto Nacional de Estadísticas, INE):

- Desempleo. Tasa de desempleo por región y por año según el INE. En principio se podría suponer que un mayor nivel de desempleo llevaría a aumentar los niveles delictuales, pues afecta el retorno de las actividades legales.
- Distribución del ingreso medida como la razón del ingreso promedio de las personas en el quintil más alto sobre el ingreso promedio de las personas en el quintil más bajo. Fuente: CASEN. La existencia de niveles elevados de desigualdad podría implicar que la probabilidad de tener un ingreso alto a través de actividades legales es baja, por lo tanto, se incrementarían los incentivos a robar.

- Edad promedio. Fuente: CASEN. Se incluye para determinar aspectos demográficos, del tipo de los discutidos en la literatura antes mencionada.
- Escolaridad promedio. Fuente: CASEN. Se podría argumentar que a menor nivel de escolaridad las probabilidades de obtener ingresos a partir de actividades legales es menor, lo que incrementa el beneficio de delinquir.
- Porcentaje de mujeres jefas de hogar. Fuente: CASEN. Esta variable es una medición imperfecta de la ausencia de una adecuada supervisión parental y, especialmente, de la ausencia de la imagen paterna que puede inhibir el desarrollo de habilidades no cognitivas e impedir una adecuada socialización de los jóvenes que viven en esos hogares.
- Diferencia promedio de edad entre la madre y el hijo mayor, para hijos con 15 años o más. Fuente: CASEN. Se usa como proxy de las variables que han usado Donahue y Levitt (2001) en cuanto a la cantidad de hijos no deseados como predictor de la tasa de criminalidad. Este ejercicio supone que el embarazo adolescente no es, en general, deseado y produce tensiones que puede afectar el desarrollo de esos niños.
- Proporción de población urbana sobre población rural en la región. Fuente: CASEN. Generalmente se señala que los centros urbanos tienen mayores índices delictuales.
- Porcentaje de individuos que están bajo la línea de la pobreza. Fuente: CASEN. Se utilizó para ver el efecto de la pobreza en la delincuencia.

b.2) Variables relacionadas con los costos de delinquir (obtenidas de las estadísticas anuales de Carabineros y de Justicia, recopiladas por el Anuario de Estadísticas Criminales de Paz Ciudadana):

- Aprehensiones sobre denuncias por robo. Los aprehendidos o detenidos son aquellos individuos a quienes se ha privado de libertad en forma transitoria por considerarse sospechosos de cometer un delito (en este caso robo) o por creer que no prestarán la cooperación oportuna a que los obliga la ley en la investigación de un delito. Esta variable representa la probabilidad de ser arrestado. Luego, mientras mayor el número de aprehensiones, mayor la probabilidad de ser capturado y luego mayor es el costo de delinquir. Por lo tanto, se esperaría que esta variable actuara negativamente sobre los índices de delincuencia.
- Condenas sobre denuncias por robo. Un individuo se declara condenado cuando se comprueba su participación en el delito como autor, cómplice o encubridor. Esta variable representa la probabilidad de ser castigado, si es culpable.



b.3) Variable relacionadas con políticas públicas (datos de Fundación Paz Ciudadana y búsqueda en internet). Aquí se consideraron el Plan Cuadrante y Comuna Segura. Otra variable en este grupo de variables más institucionales es la introducción de la Reforma Procesal Penal (RPP) en las distintas regiones. Desgraciadamente el tiempo transcurrido desde que dicha reforma se empezó a implementar es demasiado breve para hacer una evaluación en base a la metodología de este estudio. En efecto, la RPP se introdujo por primera vez en 2000 en las regiones IV y IX. Por lo tanto, para nuestras estimaciones sólo podríamos incorporarlas a partir de los datos posteriores a esa fecha. Como hay un solo año posterior en nuestro período de estimación (2003) significa que tendríamos un solo período en nuestra muestra en que dicha reforma estaría en pleno funcionamiento, lo que es evidentemente escaso para hacer una evaluación más seria. En todo caso, la información es consistente con la idea de que ella pudo haber incentivado el número de denuncias. En todo caso nuestras variables temporales mudas podrían capturar parcialmente ese efecto. A continuación se describe el Plan Cuadrante y el Plan Comuna Segura.

- Plan Cuadrante de Carabineros: se incluye en la estimación el porcentaje de la población regional cubierta por el programa a cada año. Dado que el programa se ha ido implementando por comunas, la variable se construye dividiendo la población de las comunas de una región que en un año determinado tienen Plan Cuadrante por el total de la población de la región en ese año. El Plan Cuadrante empezó a implementarse en 2001, por lo que para nuestras estimaciones se toma ese año (que se asocia a la variable explicativa de la CASEN de 2000) y 2003 (asociado a la CASEN de ese mismo año).

El Plan Cuadrante es un sistema de vigilancia preventiva permanente durante las 24 horas del día. Su objetivo es disminuir los niveles de delincuencia y violencia en la población, a través del establecimiento de una nueva modalidad de trabajo preventivo. Para esto se delimita un territorio (denominado cuadrante) cuya vigilancia es asignada a una dotación específica de policías encargados de velar por su seguridad. Los cuadrantes en que se divide el territorio jurisdiccional de la unidad policial dependen de la cantidad de kilómetros cuadrados a patrullar, el tamaño de la población, su composición social, las actividades económicas predominantes y el diagnóstico del grado de peligrosidad y criminalidad del sector. En los sectores urbanos densamente poblados, el territorio a patrullar corresponde aproximadamente a un kilómetro cuadrado. Así se dividió la Región Metropolitana en 251 cuadrantes, cada uno de ellos bajo la responsabilidad de un delegado (normalmente un suboficial mayor o sargento) y tres subdelegados que deben atender las demandas de la población, recibir denuncias y asistir a las reuniones de los Consejos Comunales de Seguridad.

Para la medición y asignación de recursos a los diferentes cuadrantes, la unidad de análisis que se emplea es la “Unidad de Vigilancia Equitativa (UVE)”, que consiste en expresiones valorizadas en recursos humanos y logísticos de acuerdo a las necesidades de cada cuadrante. A través de ellas, se hace posible expresar el nivel de vigilancia en unidades homologables con el fin de comparar los recursos y las disponibilidades en cada cuartel.

El Plan Cuadrante se introdujo de manera experimental en 1998 con un piloto en la Prefectura Santiago Sur. Como se puede ver en el Cuadro 2, el año 2000 se encontraban incorporadas 44 comunas urbanas de la Región Metropolitana, extendiéndose en 2002 a las regiones V y VIII, específicamente a las comunas de Valparaíso, Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana, Concepción, Chiguayante, San Pedro de la Paz y Talcahuano. Durante 2003 se implementó en las comunas de Temuco y Padre Las Casas, en 2004 se incluyeron las comunas de Antofagasta y Copiapó y en 2005: Arica, Iquique, Alto Hospicio, Calama, Curicó, Talca y Linares.

- Programa Comuna Segura Compromiso 100: la variable considerada corresponde al porcentaje de población regional que está suscrita al programa. El programa comenzó el año 2001, por lo que se utiliza el mismo procedimiento que para Plan Cuadrante.

Éste es un programa, de acuerdo a sus propios objetivos, de prevención del delito. Se creó el año 2000 para enfrentar la delincuencia en la Región Metropolitana y surgió de un acuerdo entre el Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Fundación Paz Ciudadana.

Su objetivo es fomentar la participación de la comunidad y, a través de eso, llevar a cabo su objetivo de prevención y control de la delincuencia. Para esto se crearon los Consejos de Seguridad Ciudadana, que buscan conocer, procesar y difundir las principales preocupaciones de los individuos en cuanto a seguridad y prevención, y así coordinar las iniciativas que se promuevan en la comuna mediante el diseño de un plan de acción. Éste podrá ser financiado a través de una partida anual especial del Presupuesto de la Nación o con recursos provenientes de fondos destinados a prevención de otras instituciones. Cada Consejo es presidido por el alcalde de la comuna y cuenta con personal de Carabineros e Investigaciones, concejales y representantes de la comunidad.

El Programa cuenta con un fondo para inversión que se estructura de dos formas: un 70% se destina al Fondo Concursable que financia proyectos presentados por organizaciones sociales; el otro 30% se destina al apoyo de gestión municipal, es decir, se invierte directamente en proyectos presentados por los municipios para trabajar temas específicos seleccionados como prioritarios por los Consejos. El año 2005 se consolida esta línea de

proyectos de iniciativa municipal, delimitándose a 4 temas estratégicos de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana: Violencia intra-familiar, mediación vecinal, convivencia escolar y niños y adolescentes en riesgo.

Para ello, los Consejos consideran los siguientes criterios:

- Importancia y relación del proyecto con el Plan Comunal; es decir, se verifica la relación que tiene la iniciativa con los problemas priorizados en el Plan Comunal.
- Coherencia y pertinencia interna del proyecto.
- Participación social (cantidad de organizaciones que participan en la implementación del proyecto, aportes, colaboración y participación de los beneficiarios).
- Cobertura del proyecto (relación entre el número de beneficiarios y el monto de dinero solicitado para su implementación).
- Experiencia de los ejecutores.

Además de los elementos anteriores, se considera la determinación de territorios prioritarios para la focalización de las intervenciones, basada en los tipos, características y gravedad de los factores de riesgo presentes en tales sectores y sus efectos en la calidad de vida de la población que los habita.

La selección de comunas durante los primeros años de ejecución del programa respondió a un proceso técnico en que se consideraron las siguientes variables con diferentes ponderaciones: tasa de robo con violencia (20%), tasa de robo con fuerza (15%), violencia intrafamiliar (20%), prevalencia del consumo de drogas (10%) e índice de pobreza (35%)<sup>7</sup>, a partir de ellas se obtuvo el Índice de Vulnerabilidad Delictual.

Usando este índice sobre comunas con más de 70.000 habitantes, se comenzó a implementar la Fase I del programa en 12 comunas de país (ver Cuadro 2). El año 2002 se utilizó el mismo criterio y se expandió a otras 12 comunas.

Por lo recién descrito, es evidente que la variable “Comuna Segura” es una variable endógena, pues uno de los criterios empleados en la decisión de aplicar el programa en una comuna es la tasa de robo registrada. Por esta razón, será necesario usar variables instrumentales en las estimaciones.

---

<sup>7</sup> Estas variables se escogieron a partir un estudio realizado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior en que se identificó un conjunto de factores de riesgo (pobreza, educación, empleo, drogas, clima familiar y entorno) que se relacionan en forma directa con la posibilidad de que los habitantes de un territorio se involucren en actividades delictivas.

**CUADRO 2 Comunas con Plan Cuadrante y Comuna Segura, según año de implementación**

Región	Comuna	Plan Cuadrante	Comuna Segura
Metropolitana	Buín	2001	-
	Calera de Tango	2001	-
	Cerrillos	2001	2004
	Cerro Navia	2001	2002
	Colina	2001	2003
	Conchalí	2001	2004
	El Bosque	2001	2001
	Est. Central	2001	2002
	Huechuraba	2001	2003
	Independencia	2001	2005
	La Cisterna	2001	2005
	La Florida	2001	2003
	La Granja	2001	2003
	La Pintana	2001	2001
	La Reina	2001	-
	Lampa	2001	-
	Las Condes	2001	-
	Lo Barnechea	2001	-
	Lo Espejo	2001	2001
	Lo Prado	2001	2003
	Macul	2001	2002
	Maipo	2001	2003
	Melipilla	2001	2002
	Ñuñoa	2001	2005
	Paine	2001	-
	Pedro A. Cerda	2001	2004
	Peñaflor	-	2005
	Peñalolén	2001	2003
	Pirque	2001	-
	Providencia	2001	-
	Pte. Alto	2001	2003
	Pudahuel	2001	2002
	Quilicura	2001	2004
	Quinta Normal	2001	2004
	Recoleta	2001	2003
	Renca	2001	2001
	Santiago	2001	2001
	Sn. Bernardo	2001	2001
	Sn. Joaquín	2001	2004
	Sn. José de Maipo	2001	-
Sn. Miguel	2001	2002	
Sn. Ramón	2001	2002	
Talagante	2001	-	
Til Til	2001	-	
Vitacura	2001	-	

Región	Comuna	Plan Cuadrante	Comuna Segura
I	Alto Hospicio	2005	2005
	Arica	2005	2003
	Iquique	2005	2004
II	Antofagasta	2004	2003
	Calama	2005	2002
III	Copiapó	2004	2001
IV	Coquimbo	-	2003
	La Serena	-	2004
	Ovalle	-	2001
V	Quillota	-	2004
	Quilpué	2002	2005
	Sn. Antonio	2002	2002
	Sn. Felipe	-	2005
	Valparaíso	2002	2001
	Villa Alemana	2003	2004
	Viña del Mar	2002	2003
	Rancagua	-	2004
VII	Constitución	-	2005
	Curicó	2005	2004
	Linares	2005	2002
	Talca	2005	2002
VIII	Chiguayante	2002	2004
	Chillán	-	2004
	Concepción	2002	2003
	Coronel	-	2001
	Hualpén	-	2005
	Lota	-	2005
	Penco	-	2005
	Sn. Pedro de la Paz	2002	2001
	Talcahuano	2002	2002
	IX	Padre Las Casas	2003
Temuco		2003	2003
Villarrica		-	2005
X	Osorno	-	2003
	Pto. Montt	-	2004
	Valdivia	-	2001
XI	Coihaique	-	2005
XII	Punta Arenas	-	2005

#### 4. Estimaciones y resultados

Dada nuestra discusión previa se presume una relación del siguiente tipo:

$$V_{it} = \alpha_0 + X_{it}'\beta + W_{it}'\gamma + Z_{it}'\delta + \mu_i + \lambda_t + v_{it} \quad (1)$$

donde los subíndices  $i$  y  $t$  denotan la región y el año respectivamente. La variable  $V$  es nuestra medición de delincuencia (denuncias por robo);  $X$  es un vector de variables socioeconómicas y demográficas;  $W$  el vector de los costos asociados a delinquir; y  $Z$  es vector de los programas anti-delincuencia (Plan Cuadrante y Comuna Segura).  $\mu_i$  es un efecto fijo por región y  $\lambda_t$  a un efecto tiempo, que capturaría tendencias en la delincuencia a lo largo del tiempo.  $\alpha$ ,  $\beta$ ,  $\gamma$  y  $\delta$  son los vectores de parámetros.

Para corregir el problema de endogeneidad de Comuna Segura mencionado en la sección anterior, usamos un proceso de estimación en dos etapas (Mínimos Cuadrados en Dos Etapas), en que en la primera etapa se estima la probabilidad de pertenecer al programa. La clave es emplear un instrumento que esté relacionado con la decisión de implementar el programa en la comuna, pero no con el error de estimación en la ecuación (1). Así, el instrumento debe tener una influencia en la decisión de implementar Comuna Segura, pero no debe estar relacionado directamente con la delincuencia. El instrumento empleado en este caso es la población regional. Es evidente que la población está relacionada con aquellas regiones con mayor porcentaje de comunas con el plan Comuna Segura, porque precisamente ese fue uno de los criterios para su implementación. Por otro lado, no hay ninguna razón a priori para que la delincuencia esté relacionada con la población de las regiones. En el Cuadro 3 aparecen las regiones por tamaño de la población en el período en que ha regido el plan Comuna Segura (desde 2001) y nuestra medición de delincuencia. Se puede ver que no existe una tendencia clara entre los valores que toman ambas variables.

CUADRO 3 **Población y denuncias por robo según región**

Población	Regiones	Denuncias por robo cada 100.000 hbts.
Más de 1 millón	5, 8, 10, 13	837.58
500 mil - 1 millón	4, 6, 7, 9	713.05
Menos de 500 mil	1, 2, 3, 11, 12	845.07

Las estimaciones con este procedimiento en dos etapas se presentan en el Cuadro 4. En la parte de arriba está la primera etapa en la cual se hace la estima-

ción de Comuna Segura en base a la población regional y al resto de las variables utilizadas. Se reporta sólo el coeficiente de la variable que nos interesa (población regional). Se observa que dicho coeficiente es positivo y estadísticamente significativo tal como cabría esperar. El valor estimado por esa ecuación se utiliza en la segunda etapa que se reporta en la parte de abajo del Cuadro 4. Cabe destacar, en todo caso, que un problema econométrico que tiene nuestra estimación es la escasez de datos para el período en que estos dos planes han estado en funcionamiento. En efecto, ambos planes antidelinuencia se implementan a partir de esta década. Esto implica que en nuestra muestra sólo hay dos observaciones por región (en 2000 y 2003) en que rigen ambos planes.

Entre las variables socioeconómicas y demográficas se observa que la variable que intenta reflejar la situación mujeres jefas de hogar tiene un coeficiente positivo y es estadísticamente significativa. Así, la evidencia presentada en este estudio parece avalar que la ausencia de la figura paterna tiene un efecto sobre la delincuencia de los jóvenes. Es importante destacar que sobre esta materia no se está haciendo un juicio valórico, sino simplemente constatando un hecho objetivo.

La edad promedio de la población regional sigue teniendo un coeficiente negativo y estadísticamente significativo, indicando que la delincuencia se reduce a medida que la edad aumenta. También aparece como estadísticamente significativo y con coeficiente positivo el porcentaje de población urbana en la región, sugiriendo que el delito es mayor en centros urbanos que en lugares rurales. El resto de las variables socioeconómicas no son estadísticamente significativas.

En la categoría de los costos de delinquir, los arrestos como porcentaje de las denuncias siguen siendo estadísticamente significativos. Su coeficiente indica que a mayor la probabilidad de arresto menor es la delincuencia. En cuanto a los programas antidelinuencia, los resultados muestran que Plan Cuadrante sigue teniendo un coeficiente negativo y es estadísticamente significativo, indicando que este plan ha sido efectivo en reducir la delincuencia. Lo interesante es que al corregir por simultaneidad, el coeficiente de Comuna Segura aparece como no significativo, sugiriendo que sería deseable rediseñar este programa para que tenga mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia.

Es interesante destacar que todos los coeficientes de las variables que son estadísticamente significativas son muy estables.

En síntesis, nuestros resultados sugieren una eficiencia disímil de los dos programas antidelinuencia aquí analizados. Mientras Plan Cuadrante parece tener un efecto significativo en materia de reducción de la delincuencia, Comuna Segura no estaría teniendo los efectos que se esperaban al introducir este programa.

CUADRO 4 **Regresión Efectos Fijos Regionales (2 etapas)**  
**Variable dependiente: Denuncias por robo cada 100.000 habitantes (Segunda Etapa)**

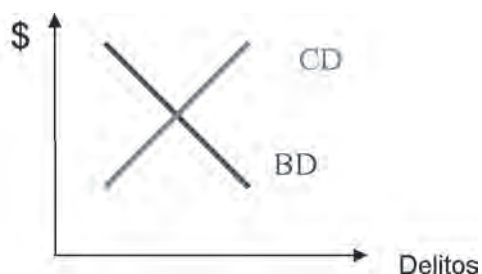
	Ecuación 1	Ecuación 2	Ecuación 3	Ecuación 4	Ecuación 5	Ecuación 6	Ecuación 7	Ecuación 8	Ecuación 9	Ecuación 10
<b>Primera Etapa / Instrumento</b>										
Población regional	0,2506 (3,34)**	0,2440 (2,29)**	0,2489 (3,48)**	0,2569 (2,99)**	0,3355 (7,09)**	0,1983 (2,63)**	0,2490 (3,16)**	0,2535 (3,14)**	0,2618 (2,55)**	0,3708 (15,87)**
<b>Segunda Etapa</b>										
Constante	2,753,43 (3,72)**	2,715,65 (3,58)**	2,732,16 (3,63)**	2,539,88 (3,00)**	2,335,45 (2,55)**	2,693,92 (3,29)**	2,675,80 (3,60)**	2,687,81 (3,48)**	2,498,83 (2,87)**	2,141,44 (2,14)**
Mujeres jefas de hogar	75,57 (6,98)**	75,54 (6,92)**	76,08 (6,81)**	74,90 (6,83)**	74,59 (6,78)**	75,70 (6,92)**	75,39 (6,96)**	76,13 (6,76)**	75,45 (6,61)**	74,81 (6,48)**
Edad promedio de la región	-91,95 (-3,56)**	-91,47 (-3,50)**	-91,64 (-3,51)**	-88,51 (-3,31)**	-96,32 (-3,57)**	-91,42 (-3,43)**	-89,08 (-3,43)**	-90,82 (-3,44)**	-87,69 (-3,21)**	-93,29 (-3,19)**
Población Urbana	7,36 (2,26)**	7,43 (2,26)**	7,42 (2,21)**	7,04 (2,11)**	6,96 (2,07)**	7,38 (2,22)**	7,40 (2,28)**	7,50 (2,20)**	7,17 (2,04)**	7,00 (1,97)**
Desempleo	-	2,42 (0,31)	-	-	-	-	-	2,10 (0,26)	1,62 (0,20)	2,68 (0,31)
Distribución Ingreso	-	-	0,61 (0,11)	-	-	-	-	0,64 (0,11)	0,48 (0,08)	0,80 (0,14)
Escolaridad	-	-	-	11,54 (0,52)	-	-	-	-	10,73 (0,47)	5,30 (0,21)
Diferencia edad madre e hijo mayor (promedio regional)	-	-	-	-	22,14 (0,74)	-	-	-	-	22,69 (0,67)
Ocupación 18 - 24	-	-	-	-	-	2,10 (0,35)	-	-	-	-
<b>Dummies temporales</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>	<b>Si</b>
Arrestos/denuncias	-442,71 (-4,43)**	-442,18 (-4,39)**	-442,99 (-4,35)**	-447,57 (-4,43)**	-437,82 (-4,36)**	-442,88 (-4,40)**	-371,71 (-3,05)**	-446,41 (-4,34)**	-451,63 (-4,34)**	-453,93 (-4,32)**
Condenas/denuncias	-	-	-	-	-	-	-353,08 (-1,00)	-	-	-
Comuna Segura	0,18 (1,40)	0,18 (1,36)	0,18 (1,39)	0,17 (1,39)	0,14 (1,48)	0,22 (1,39)	0,19 (1,51)	0,17 (1,35)	0,17 (1,35)	0,16 (1,42)
Plan Cuadrante	-3,37 (-1,92)**	-3,35 (-1,90)**	-3,41 (-1,91)**	-3,44 (-1,94)**	-3,53 (-1,97)**	-3,43 (-1,91)**	-3,50 (-1,99)**	-3,40 (-1,89)**	-3,47 (-1,90)**	-3,57 (-1,94)**
<b>Observaciones</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>	<b>91</b>
R2 within	0,9122	0,9123	0,9123	0,9125	0,9127	0,9123	0,9137	0,9124	0,9126	0,9131

\*\* 5% significancia \* 10% significancia estadístico t entre parentesis

## 5. Políticas para combatir la delincuencia

El análisis realizado en este estudio abre la puerta a una discusión de políticas en dos grandes áreas. Por una parte, están los factores sociales y biológicos que juegan un papel fundamental en la delincuencia, y por otra, está el efecto de estas políticas sobre los beneficios y costos esperados de delinquir. En el Gráfico 2 se presenta de manera simplificada este razonamiento.

GRÁFICO 2 Beneficios y costos esperados de delinquir



Este gráfico representa, en el eje horizontal el número de delitos y en el eje vertical los beneficios y costos de estos delitos. Se supone que el beneficio esperado cae con el número de delitos y el costo esperado sube con ellos. Quizás es más obvio el primero de estos supuestos si se piensa que cada delito adicional es más difícil de concretar porque las complejidades involucradas (casas con alarmas, condominios con guardia, etc.) son cada vez mayores. Para un esfuerzo similar, entonces, es plausible que el beneficio que se obtiene disminuya con cada delito adicional. Pero también parece razonable pensar que los costos se elevan porque a medida que aumentan la frecuencia de delitos es más fácil cometer errores, la policía comienza a reconocer los modos de operación de cada uno de los delincuentes, es más probable cruzarse con la policía, etc. El número de delitos o intentos de éstos (el razonamiento se puede fácilmente adaptar para pensar en términos de intentos más que delitos efectivos) ocurre donde el beneficio esperado de la actividad ilícita es igual al costo esperado de la misma.

Si se acepta este enfoque, entonces, la pregunta de cómo elevar los costos o reducir los beneficios para cada delito comienza a cobrar relevancia. En el gráfico eso significa desplazar ambas curvas hacia la izquierda. Si eso se logra, el nuevo equilibrio supone una disminución en el número de delitos. Los resultados empíricos del Cuadro 4 revelan que la acción pública puede contribuir



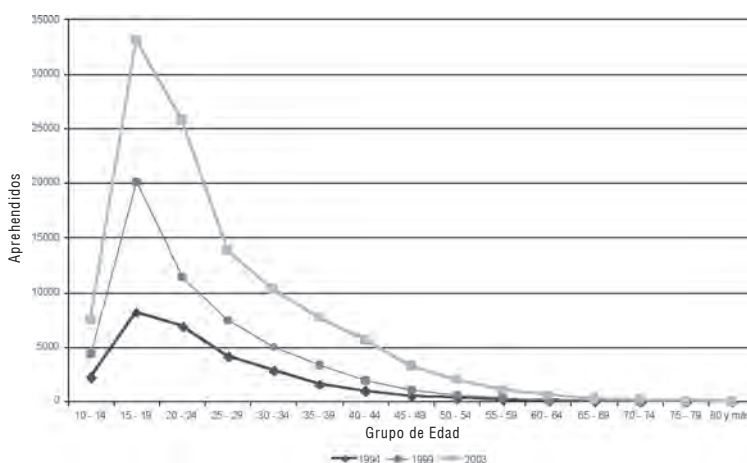
a estos propósitos o no hacerlo: por una parte, la efectividad de las policías, medido por la tasa de arrestos respecto de las denuncias, es un instrumento valioso para reducir la tasa de delitos, el programa Comuna Segura, podría no estar cumpliendo su objetivo. En cambio, el Plan Cuadrante, también perteneciente a las iniciativas de última generación, es efectivo en el combate contra la delincuencia, aunque su efectividad podría ser ciertamente mejorada.

Las políticas públicas tienen que estar constantemente revisándose para asegurar que cumplan con los objetivos para los cuales fueron diseñadas. Para ello es indispensable comprender cuáles son los aspectos que las hacen menos o más efectivas. En lo que sigue se abordan a la luz del marco analítico utilizado en este estudio, la evidencia recogida en este trabajo, la literatura especializada y el juicio de expertos diversas iniciativas para perfeccionar la política pública orientada al combate de la delincuencia. Por cierto, se hacen planteamientos generales para la discusión y aunque para efectos analíticos se establece una separación de las áreas antes mencionadas hay, en algunos casos, un evidente traslape en las iniciativas aquí discutidas.

### **5.1 Políticas que atienden factores sociales y biológicos**

La evidencia para diversos países permite concluir que los delitos son realizados con mayor frecuencia por jóvenes. En general, los primeros arrestos tienden a ocurrir alrededor de los 12 años subiendo fuertemente hasta alrededor de los 18 años para comenzar a descender con rapidez hasta los 24 años y de ahí de manera más gradual. Este resultado en parte parece obedecer al incremento de las penas que se observan a partir de los 18 años, lo que eleva el costo esperado de delinquir. Por ejemplo, Levitt y Lochner (2001) aprovechando la experiencia estadounidense donde los cambios en la severidad de las penas para los mayores de 18 años respecto de los menores de edad difieren entre estados, encuentran que los delitos después de este umbral se reducen más en los estados donde el cambio en penas es más marcado.

Pero más allá de esta observación la distribución de delitos con un peak de frecuencia alrededor de los 18 años tiende a repetirse en los países más diversos. En el Gráfico 3 se observa la distribución de arrestos por robo y hurto según grupos de edad.

GRÁFICO 3 **Aprehendidos por robo y hurto según grupos de edad**

Fuente: Paz Ciudadana, Anuario Estadístico

El gráfico anterior también sugiere que el número de aprehendidos ha subido en los últimos años en línea con el aumento de los delitos. Por supuesto, ello abre una discusión respecto de la efectividad de las policías.

En nuestras estimaciones se observa, en línea con la evidencia comparada, que mientras mayor es la edad promedio de la región menor es el nivel de delincuencia. Ello obedece a que los jóvenes incurren con más frecuencia en la actividad delictiva. Por otra parte, en los lugares donde hay una mayor proporción de hogares donde el jefe de hogar es mujer, se observa que la delincuencia es mayor. Por cada punto porcentual de alza en la proporción de hogares en los cuales el padre no está presente, se incrementa la tasa de robo en 75 por cada 100 mil habitantes. Este es un impacto significativo que sugiere la necesidad de anticiparse a los efectos que puede causar sobre la criminalidad la ausencia de la imagen del padre en el hogar. Nótese, como sugiere la ecuación 6 (ver Cuadro 4), que el problema no es la pobreza porque ésta no incide (el coeficiente es estadísticamente igual a cero) en la tasa de denuncias por robo. También aparece como estadísticamente significativo y con coeficiente positivo el porcentaje de población urbana en la región, sugiriendo que el delito es mayor en centros urbanos que en las zonas rurales. Los factores biológicos, demográficos y sociales tienen, entonces, en nuestro país un efecto sobre la tasa de delincuencia.

Parece prudente detenerse con más detalle en el hecho de que los jóvenes delinquen más y que los delitos son mayores donde hay más ausencia de los padres y, por tanto, posiblemente una menor supervisión de los hijos. La presencia de ambos padres y la mayor supervisión tienen un impacto evidente

sobre el desarrollo de las habilidades no cognitivas de los jóvenes. Estas habilidades junto con las cognitivas influyen con fuerza en una serie de comportamientos de las personas que incluyen, entre otros, sus logros educativos, su desempeño en el mercado laboral, consumo de drogas y alcohol y su inclinación a delinquir. Pero, en muchos casos, son más gravitantes las habilidades no cognitivas. Por ejemplo, Heckman, Stixrud y Urzúa (2006), utilizando datos para Estados Unidos, estiman que cambios en las habilidades no cognitivas inducen cambios en la probabilidad de encarcelamiento de los hombres a los 30 años mucho más importantes que cambios equivalentes en la escala de habilidades cognitivas. Se arriba a la misma conclusión cuando se trata de participación en actividades ilegales o embarazo a la edad de 18 años.

Hay, entonces, espacio para poner en la política pública el desarrollo de las habilidades no cognitivas —perseverancia, motivación, autocontrol y autoestima—, entre otras. Desde el punto de vista de las políticas públicas tanto estas habilidades como las cognitivas pueden ser afectadas por la política pública cuando ellas son afectadas por entornos familiares adversos (éstos influyen en ambos tipos de habilidades). Con todo, las cognitivas requieren de estímulos tempranos mientras que intervenciones más tardías que han intentado influir en el desarrollo de habilidades no cognitivas han demostrado un grado de éxito no despreciable. Las neurociencias parecen dar una respuesta a esta evidencia y dice relación con la maleabilidad de la corteza prefrontal hasta alrededor de los 20 años<sup>8</sup>.

Por eso es que, si bien las habilidades cognitivas y no cognitivas se pueden desarrollar a través del sistema escolar, las últimas también pueden abordarse cuando ha habido deserción o situaciones familiares complejas. Se debe, además, hacer un esfuerzo especial para que el sistema escolar capture tempranamente los niños que vienen de situaciones familiares “quebradas”. En la actual política de ampliación de la cobertura preescolar, por ejemplo, a las prioridades puestas en los segmentos de menores recursos debe enfatizarse principalmente la situación de niños que viven en hogares como los anteriormente descritos porque son esos niños más que los pobres en su conjunto los que pueden observar un desarrollo muy disminuido de sus habilidades cognitivas y no cognitivas. Además, la preocupación por la educación en esos hogares puede ser particularmente baja.

El entorno familiar si no es debidamente apoyado de manera permanente lleva a situaciones que predisponen a los jóvenes hacia el delito. Por eso que la política social debe ser suficientemente flexible para poner especial atención en estos casos y apoyar a los jóvenes que se encuentran en esta situación.

---

<sup>8</sup> Sobre estas evidencias véase Heckman (2005).

Estos deben ser programas moldeados en instancias locales con objetivos precisos y adecuadamente diseñados para minimizar el riesgo de que esos jóvenes caigan en la droga o en la delincuencia.

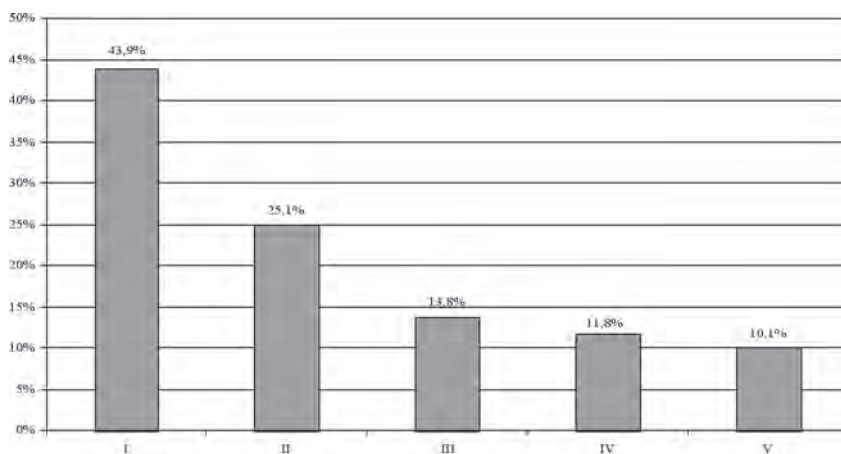
Es con este contexto en mente que conviene revisar Comuna Segura, pues el programa pretende construir un cierto capital social abstracto, pero que difícilmente apunta a las causas que están detrás de la iniciación de los jóvenes en el delito y tampoco contribuye a afectar el comportamiento de las personas que evalúan cometer actos delictivos. Si bien debe destacarse que a partir del año 2003 ha habido un esfuerzo por incorporar más directamente a la comunidad a las iniciativas vinculadas a Comuna Segura, aún faltan elementos que apunten a elevar los costos esperados del acto delictivo o reducir sus beneficios. Una comunidad más organizada o donde se crean lazos de confianza puede estar más atenta a lo que sucede en su entorno, pero no es evidente, de buenas a primeras, cómo ello contribuye a desalentar la actividad delictiva. Por eso que cabe ser escéptico respecto de iniciativas de esta naturaleza.

Si se aspira a que este programa se mantenga en el tiempo, parece conveniente rediseñarlo para abordar los desafíos que supone el apoyo y masificación de esas iniciativas locales que aspiran precisamente a trabajar en el desarrollo de las habilidades no cognitivas de niños y jóvenes que viven en hogares que no impulsan ese desarrollo. Esta reformulación ciertamente no es fácil de llevar adelante, pero debe recurrirse a la experiencia acumulada en este campo en ONGs y en algunas pocas experiencias de gobiernos locales. Hay que recordar, además, el escaso éxito que tienen los programas de rehabilitación de jóvenes que cometen delitos. Los esfuerzos de prevención pueden ser útiles en tanto y cuanto apunten a intervenciones tempranas en la dirección que aquí se ha señalado.

En la misma dirección, el uso del establecimiento educativo como un factor de prevención debe evaluarse. En la experiencia comparada se observan diversas iniciativas para prevenir diversos problemas que incluyen robos, violencia, abuso de sustancias y comportamientos agresivos, entre otros. Hay cierta coincidencia, además, que muchas de estas conductas están correlacionadas por lo que estos programas de prevención basados en establecimientos educativos pueden tener múltiples impactos. Una amplia revisión de este tipo de programas llevada adelante por Gottfredson et. al. (2002) muestra varios que producen resultados valiosos. Entre los más efectivos están algunos de características muy simples como aquéllos que se esfuerzan en clarificar las reglas escolares y asegurar un cumplimiento consistente de esas reglas hasta aquellos más complejos que buscan involucrar a los estudiantes en actitudes y creencias “sociales”.

Estas iniciativas pueden ser reforzadas por el Estado poniendo atención a la situación laboral de los jóvenes. El Gráfico 4 muestra su tasa de desempleo por quintil de ingreso. Queda en evidencia que el desempleo en torno a 20% que se reporta para los jóvenes esconde importantes diferencias de acuerdo a esta dimensión. En particular, en el quintil de ingresos más bajos esta tasa de desempleo se sitúa en un 44%. Es habitual encontrar para los jóvenes tasas de desempleo más altas que para toda la población, pero no puede dejar de mencionarse que el promedio de este grupo de edad para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE alcanza sólo a 13,4% y en países que solemos usar como referencia –por ejemplo, Australia y Nueva Zelanda– dicha tasa bordea el 10 %<sup>9</sup>.

GRÁFICO 4 Tasa de desempleo, 15 - 24 años



Fuente: CASEN 2003

La tasa de desempleo refleja una dimensión del problema. La otra se refleja en la proporción de personas jóvenes con empleo. En Chile, de acuerdo a las cifras del INE, ésta bordea el 26% (28% de acuerdo a CASEN 2003) mientras que en los países de la OCDE esta proporción alcanza a un 44% (59 y 57% en Australia y Nueva Zelanda, respectivamente)<sup>10</sup>. Por cierto, este hecho, como imaginará el lector, no es consecuencia de que la cobertura educativa en este grupo de edad es menor en los países más industrializados. Estas cifras pueden parecer irrelevantes para la discusión si se tiene en cuenta que, de acuerdo a las estimaciones recogidas en el Cuadro 4, el desempleo

<sup>9</sup> Estos datos provienen de OECD, Employment Outlook 2005 y corresponden al año 2004.

<sup>10</sup> Estos datos provienen de OECD, Employment Outlook 2005 y corresponden al año 2004.

—aunque exhibe el signo correcto— no es estadísticamente significativo. Sin embargo, hay que recordar que la variable empleada en la estimación es la tasa general de desempleo de cada región.

La importancia de poner el acento en esta dimensión radica en que aparentemente la rentabilidad de la criminalidad no es especialmente elevada. Fagan y Freeman (1999), por ejemplo, resumen una serie de estudios previos que estiman los retornos del crimen y encuentran que el ingreso anual promedio de estas actividades en Estados Unidos no superaría los 5 mil dólares, esto es menos del 20% del ingreso per cápita de ese país en el período analizado. Levitt y Lochner (2001) arriban a una conclusión similar. Los retornos al robo, por ejemplo, serían equivalentes a trabajar por ocho horas durante 12,6 días por un salario equivalente al mínimo. Aunque en nuestro país no hay evidencia respecto del retorno del robo la evidencia anecdótica sugiere que éste no es especialmente elevado. Quizás esto explique que el crimen no parece ser una actividad especializada; esto es, los jóvenes salen y entran de actividades criminales con más frecuencia de lo que se piensa.

En este contexto surge, entonces, un espacio para pensar en políticas más agresivas para enfrentar la situación de los jóvenes. Aunque las autoridades nacionales han realizado esfuerzos para evaluar la experiencia internacional en este campo<sup>11</sup> y han desarrollado diversas iniciativas desde la incorporación de jóvenes a talleres de capacitación hasta inversiones en equipamiento comunitario, han faltado políticas activas que promuevan el empleo de jóvenes en riesgo social<sup>12</sup>. El rango de alternativas a estudiar es amplio y entre ellas se encuentran estudiar la flexibilización del salario mínimo para los mayores de 18 y hasta 24 años. Actualmente éste es más bajo para los menores de 18 años, pero son pocos los jóvenes que ingresan al mercado laboral antes de esa edad. En cambio a partir de esa edad se observa un crecimiento en la participación laboral de los jóvenes. De acuerdo a la encuesta CASEN de 2003, el 6% de los jóvenes entre 15 y 17 años está en la fuerza de trabajo. Entre los 18 y 19 esta proporción sube al 30%, entre los 20 y 21 a un 53% y entre los 23 y 24 a un 60%. Por cierto, un mercado laboral más “amistoso” podría facilitar la incorporación de los jóvenes, quienes podrían combinar sus estudios con actividades remuneradas, como ocurre habitualmente en países desarrollados. Neumark y Wascher (2004) en un estudio de corte transversal llegan a la conclusión que el salario mínimo reduce las posibilidades de empleo de los jóvenes y que el efecto es más acotado ahí donde existen salarios mínimos diferenciados.

11 Véase por ejemplo, Franz Vanderschueren, 2004, *Prevención de la Delincuencia Juvenil*, Santiago: Ministerio del Interior y Universidad Alberto Hurtado.

12 Una excepción es el anuncio de abril pasado de bonificar la contratación de los jóvenes en riesgo social que en todo caso es un programa muy limitado.

Así, en las circunstancias actuales, Chile debería considerar seriamente flexibilizar el salario mínimo para los jóvenes.

Pero, además, se requieren políticas activas de empleo para los jóvenes. Wilson y Herrenstein (1985) y más recientemente Glaeser et. al. (1996) han sugerido que la ausencia de la figura masculina en hogares donde la mujer se ha quedado sola reduce los vínculos de los jóvenes varones con el mundo del trabajo porque éste se daría con más fuerza a través de la figura paterna<sup>13</sup>. Aquí también, entonces, una interacción con los efectos de la ausencia de esta figura en el desarrollo de las habilidades no cognitivas de los jóvenes. Las políticas de empleo activas tradicionales tienen que ver con entrenamiento y preparación para acceder a un trabajo<sup>14</sup> y con el apoyo profesional para los jóvenes en la búsqueda de empleo. Si se piensa que, de acuerdo a estimaciones de Olavarría y Contreras (2005), los delitos de mayor connotación social le provocan a la sociedad un costo anual del orden de mil trescientos cincuenta millones de dólares y que una proporción importante de éstos son cometidos por jóvenes, parece razonable invertir recursos en promover un mayor empleo de los jóvenes en riesgo social a través de las iniciativas aquí planteadas.

## **5.2. Elevando los costos de delinquir y reduciendo sus beneficios**

En nuestras estimaciones, la tasa de detenciones constituye un desaliento significativo para la delincuencia. Si ésta aumenta y todas las demás variables permanecen constantes, la delincuencia disminuye. El efecto del aumento en la tasa de detenciones es elevar la probabilidad de captura cuando se comete un delito y, por tanto, elevar el costo de delinquir. Es un reflejo, entonces, de medidas que afectan directamente la delincuencia y que influyen por consiguiente en el proceso de toma de decisiones de las personas que evalúan la posibilidad de delinquir.

Nótese que en principio este grupo de medidas, a diferencia de las que se sugerían en la sección anterior, no están dirigidas a grupos particulares o en riesgo social. Por cierto, eso no significa que su aplicación sea independiente del contexto en el cual ocurren los fenómenos delictivos. Si éstos, por ejemplo, ocurren con más frecuencia en determinadas zonas geográficas es ahí donde se concentrarán las acciones en contra de la delincuencia, pero en esos casos desalentarán a todos aquellos que piensen en delinquir. Otras de las medidas

13 Por cierto, esto de alguna manera también es el reflejo del poco traslape que existe en las ocupaciones de hombres y de mujeres a medida que se baja en el nivel de escolaridad.

14 Esto es algo distinto de lo que usualmente comprende el concepto de capacitación y que, además, rara vez está pensado para los jóvenes.

de aplicación general, y que la literatura ha demostrado que desalientan el crimen, son aquellas relacionadas con el encarcelamiento de los delincuentes. Por ejemplo, Levitt (2004) revisa la evidencia acumulada para las últimas décadas en Estados Unidos y concluye que ésta ha sido una de las medidas más efectivas en la reducción del crimen que se ha observado en ese país en los últimos años. Claro que éstas son medidas costosas que quizás podrían ser reemplazadas por otras más baratas e igualmente efectivas. No es fácil, sin embargo, encontrar esas medidas. Más aún, hay algunas que son altamente controversiales. Un ejemplo de esto es la relativa a las malas condiciones carcelarias que, de acuerdo a Levitt et. al. (2003), son un desincentivo importante para aquellos que desean comprometerse en comportamiento delictivo.

Los aumentos de dotaciones policiales también pueden contribuir a reducir la delincuencia, en particular a través de aumentar la posibilidad de captura. La carencia de información respecto de las dotaciones policiales regionales o comunales impidió realizar una medición de su impacto en nuestro estudio. Con todo, en la medida que la tasa de arrestos sea una función de estas dotaciones, cabe esperar que aumentos en éstas, dado una actividad delictiva o un número de personas que incurren en este comportamiento, reduzcan la criminalidad. De nuevo, ésta es una política costosa y que debe contrastarse con medidas alternativas.

Entre estas medidas alternativas están aquellas que aumenten la productividad de los recursos actualmente destinados al combate contra la delincuencia. Esto, entre otros aspectos, supone cambios en la organización de los recursos y modificaciones del marco institucional en el que se desempeñan los responsables del combate contra la delincuencia a través, por ejemplo, de metas de desempeño o rendición de cuentas. Para medir la efectividad de organizaciones o arreglos institucionales alternativos se requiere, sin embargo, de información comparativa que permita evaluar, controlando por otros factores, dichos aspectos. En un país de las características de Chile, muy centralizado en estos aspectos, ese ejercicio es imposible de hacer porque no hay mayores variaciones de organización o instituciones entre las distintas comunas y regiones. Tampoco disponemos de buenas bases de datos para aprovechar las diferencias entre países en estos aspectos para medir el impacto de arreglos distintos.

Sin embargo, existe la posibilidad de evaluar programas alternativos y estudiar su efectividad. Idealmente, este análisis debería ir acompañado del costo de los diversos programas para evaluar el rendimiento en términos del objetivo perseguido —en este caso la reducción de la delincuencia— para priorizar programas. Este estudio se ha concentrado en el primer aspecto mencionado y ha evaluado dos programas que han significado innovaciones a la manera en que habitualmente se ha combatido la delincuencia en nuestro país.



Parece razonable, a la luz de la evidencia, que estos programas sean principalmente de dos tipos. Por una parte, aquellos que apuntan al desarrollo de habilidades no cognitivas de niños y jóvenes en riesgo social y, por otra, aquellas iniciativas que elevan los costos esperados de delinquir. En este ámbito existen posibilidades de distinta índole: por ejemplo, aquellas que apuntan a una coordinación más efectiva entre la policía y los vecinos. El Plan Cuadrante tiene algunas de estas características. Es bueno recordar que éste define sectores claramente delimitados cuya vigilancia está a cargo de un grupo policial que interactúa en mayor profundidad de lo que ha sido tradicional en la relación entre Carabineros y vecinos. Pero, además, define una estrategia que en función de las características de los sectores establece requisitos en términos de las unidades de vigilancia requeridas. Para estos propósitos se ha definido, apelando a criterios técnicos, unidades equivalentes, de forma que el objetivo de vigilancia se puede cumplir de manera relativamente flexible. El hecho de que, además, existan encargados de cada cuadrante abre la puerta a una mayor rendición de cuentas de la que tradicionalmente ha existido en las policías nacionales<sup>15</sup>.

La implementación del plan supone, entonces, una presencia más activa de la policía en la comunidad. Ello puede ser un elemento disuasivo importante porque eleva los costos esperados de delinquir a través del aumento en la probabilidad de captura. Por supuesto, ello supone que el plan funcione adecuadamente y en los términos que fue diseñado. No hay una evaluación independiente respecto de este punto. Sin embargo, la evidencia que se encuentra en nuestro estudio es que ha contribuido a reducir la delincuencia. Estimamos que ello es así porque efectivamente, más allá de los problemas de implementación que el programa pueda tener, se inscribe entre las iniciativas que apuntan a modificar el comportamiento de los delincuentes. En particular elevando la posibilidad de ser sorprendidos o capturados durante o después del acto delictivo. Hay, entonces, un desincentivo concreto que está presente en este programa y que no se ve con claridad en otros.

Los lineamientos de las estrategias contra la delincuencia no deberían hacer abstracción de estos resultados. El diseño de los programas que estas estrategias desarrollen debe idealmente contemplar una reflexión sobre cómo ellas afectan los costos y beneficios esperados de la delincuencia. En la medida que eleven los primeros y reduzcan los segundos se darán importantes pasos para controlar la delincuencia. Por supuesto, éstas no son los únicos caminos posibles como se planteaba en la primera parte de esta sección. Sin embargo, son indispensables en una política que apunte a reducir los delitos.

---

15 No es claro que ello ocurra en la práctica, pero es una posibilidad abierta.

También, es fundamental que las distintas instancias que apuntan a disuadir el comportamiento delictivo no envíen señales equívocas respecto del compromiso que existe en este ámbito. En este sentido es preocupante que en nuestro país jueces, fiscales y policías no tengan mayor “responsabilidad política” frente a la población. Parece indispensable, entonces, introducir en algún grado, una mayor rendición de cuentas frente a la comunidad. La elección democrática de jueces y fiscales, como ocurre en otras latitudes o la existencia de policías locales, seguramente están demasiado alejadas de nuestro ideal republicano, pero debe pensarse en esquemas alternativos que de alguna forma permitan que estos actores sientan un mayor compromiso con el combate contra la delincuencia.

## 6. Conclusiones

En este estudio se ha presentado una novedosa estrategia para evaluar el impacto de factores sociales, económicos, biológicos y asociados a la justicia criminal en la tasa de delincuencia en nuestro país. Entre los resultados destaca el fuerte aumento que puede provocar en los robos una inadecuada supervisión parental. Éste es un aspecto del problema que requiere más atención de la que ha recibido hasta ahora y supone diseñar estrategias sociales que se hagan cargo de estas situaciones, pero también políticas activas de empleo para los jóvenes en riesgo social. En ambos ámbitos la política pública nacional es débil.

Otro aspecto destacable del estudio es que evalúa el impacto que los programas Comuna Segura y Plan Cuadrante han tenido sobre la delincuencia. Éstas son estrategias novedosas en la experiencia chilena de lucha contra este flagelo. Se concluye que la primera de estas iniciativas no ha tenido impacto, mientras que la segunda ha contribuido, controlando por otros factores, a reducir la delincuencia. Estimamos que esto obedece a que el segundo de estos programas tiende a elevar los costos esperados de delinquir y desincentiva, por consiguiente, el delito. El primero en cambio, no eleva los costos ni alternativamente, reduce los beneficios esperados de delinquir. Tampoco parece haber tenido mucho éxito en mejorar oportunidades económicas o asegurar una mayor integración para jóvenes en riesgo social. Sin embargo, Comuna Segura es una iniciativa valiosa en cuanto pretende involucrar a la comunidad en la lucha contra la delincuencia. Por lo mismo, sugerimos sea rediseñada en la línea de incorporar los otros elementos planteados en este trabajo.

Creemos que la evidencia que se recoge en este estudio es un llamado de advertencia para incorporar en el diseño de las estrategias y políticas que se desarrollan en contra de la delincuencia una evaluación de los impactos que ellas tienen sobre los costos y beneficios esperados de delinquir o alternativamente sobre el desarrollo de habilidades sociales de los jóvenes en riesgo social.

Por supuesto, hay que profundizar la investigación en este campo y ello obliga a asegurar más y mejores datos. En el desarrollo de las políticas contra la delincuencia ha primado en demasía la intuición y el convencimiento sin que ello esté sujeto a evaluaciones cuidadosas de sus reales impactos. Ello es una invitación al malgasto de recursos y una escasa contribución a la solución de este problema que ocupa los primeros lugares en las preocupaciones de la población.

## Referencias

- **Becker, G.** (1968), “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, Vol. 76, N. 2.
- **Blumenstein, A., Cohen J., Roth, J. y Visser,** eds., (1986), *Criminal Careers and “career criminals”*. Washington, DC: National Academy of Sciences.
- **Corman, H. y Mocan, N.**, (2000), “A time-series analysis of crime, deterrence and drug use in New York city”, *American Economic Review*, Vol. 90 N. 3, pp. 584-604.
- División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior (2004). “Primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana: Anexo Comparaciones Internacionales”.
- **Donohue, J. y Levitt, S.**, (2001) “The Impact of Legalized Abortion on Crime”, *Quarterly Journal of Economics*, Mayo, 116(2), pp. 379 – 420.
- **Donohue, J. y Siegelman, P.**, (1998), “Allocating Resources among Prisons and Social Programs in the Battle against Crime,” *Journal of Legal Studies*, Vol. 27 N.1.
- **Ehrlich, I.** (1973), “Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation”, *Journal of Political Economy*, Vol. 81, Number 3.
- **Fagan, J., y Freeman, R.**, (1999) “Crime and Work”, en Tondry, M., ed., *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago: The University of Chicago Press.
- **Glaeser, E., Sacerdote, B., y Scheinkman, J.**, (1996), “Crime and Social Interactions”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, pp. 507-48.
- **Gottfredson, D., Wilson, D., y Skroban Najaka, S.**, (2002), “School-based Crime Prevention” en Wilson, J., y Petersilia J., eds., *Crime: Public Policies for Crime Control*, San Francisco: ICS Press.
- **Gracias, E.** (2002), “Crimen y Castigo. Un Modelo Empírico para Chile”, Seminario de Título Políticas Públicas, Instituto de Economía Universidad Católica de Chile.
- **Grooger, J.** (1998), “Market Wages and Youth Crime”, *Journal of Labor Economics*, Vol. 16 N. 4, pp. 756-91.
- **Heckman, J.** (2005), “Lessons from the Technology of Skill Formation”, NBER Working Paper Series, N. 11142, Febrero.
- **Heckman, J., Stixrud, J., y Urzua, S.**, (2006), “The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior”, NBER Working Paper Series, N. 12006, Enero.

- **Levitt, S.** (1996). “The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXI, pp. 319–352.
- **Levitt, S.** (1997), “Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime”, *American Economic Review*, Vol. 87, Number 3.
- **Levitt, S.**, (2004), “Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors That Explain the Decline and Six That Do Not.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18 N. 1, pp. 163-90.
- **Levitt, S., Katz, L. y Shustorovich, E.**, (2003), “Prison Conditions, Capital Punishment, and Deterrence.” *American Law and Economics Review*, 2003, Vol. 5 N. 2, pp. 318-43.
- **Levitt, S., y Lochner, L.**, (2001) “The Determinants of Juvenile Crime” en Gruber, J., ed., *Risky Behavior among Youth*, Chicago: The University of Chicago Press y NBER.
- **Machin, S., y Meghir, C.**, “Crime and Economic Incentives”, *Journal of Human Resources*, Vol. 39 N. 4, pp. 958-979.
- **Marvell, T., y Moody, C.**, (1994), “Prison population growth and crime reduction”, *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 10 N. 1, pp. 109-40.
- **Neumark, D., y Wascher, W.** (2004), “Minimum Wages, Labor Market Institutions, and Youth Employment: A Cross-National Analysis”, *Industrial and Labor Relations Review*, January, pp. 223-248.
- **Núñez, J., Rivera J. y Villavicencio X. y Molina, O.**, (2003) “Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del Crimen en Chile: Evidencia desde un Panel de Datos de las Regiones Chilenas”, *Estudios de Economía*, Vol. 30 N. 1 Junio, pp. 55-85.
- **Olavarria, M., y Contreras, E.**, (2005) *Costos Económicos del Delito en Chile*, Santiago: Ministerio del Interior y Universidad de Chile.
- **Soares, R.**, (2004), *Development, Crime, and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates*. *Journal of Development Economics*, Vol. 73 N. 1, 155-184.
- **Wilson, James y Herrenstein, Richard** (1985). “Crime and Human Nature: The Definitive Study of the Causes of Crime”. New York: Simon & Schuster.
- **Wilson, J. y Petersilia J.** (1995), eds., *Crime*, San Francisco: ICS Press.





# Lineamientos generales para la terminación y ampliación de las viviendas sociales dinámicas sin deuda

INVESTIGADORES

**CARLOS AGUIRRE**

Académico Escuela de Construcción Civil UC

**RENATO D'ALENÇON**

Académico Escuela de Arquitectura UC

**CATALINA JUSTINIANO**

Programa de Políticas Públicas UC

**FRANCESCA FAVERIO**

Programa de Políticas Públicas UC

AYUDANTES

**PAULA MARGOTTA**

Programa de Políticas Públicas UC

**CLAUDIO VARAS**

Estudiante de Sociología

**PAULA RAMORINO**

Estudiante de Arquitectura

**VALENTINA GANA**

Estudiante de Construcción Civil

---

## 1. Introducción

Los tres componentes básicos de la Política Habitacional chilena son el ahorro, el subsidio estatal a la demanda y el crédito hipotecario. Los equilibrios entre ellos varían de acuerdo a los grupos objetivos que atienden y a los énfasis de la política.

El gran cambio propuesto por la política de vivienda vigente, que atiende a los sectores más carenciados, elimina el crédito asumiendo que las



familias cuentan con poca capacidad de endeudamiento. A pesar de esta limitación, se supone que, al no existir una obligación de pago, se liberan recursos para ser empleados en la terminación de la vivienda. El concepto es el llamado Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y es aplicable a las viviendas entregadas mediante el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), explicado más adelante.

La estructura de financiamiento considera 10UF de Ahorro, más 280 a 320 UF de Subsidio Directo, lo que entrega un valor de 290 a 330 UF disponibles para el sitio, la urbanización y construcción de la vivienda. El crédito eliminado, se suple por un aumento del monto de subsidio respecto de lo que había antiguamente para las viviendas del mismo estrato. Al mismo tiempo se reduce la superficie de Vivienda entregada a una unidad inicial de unos 32m<sup>2</sup>, que debe contemplar su futura ampliación para alcanzar una superficie edificada de a lo menos 50 m<sup>2</sup>.

#### ESQUEMA N° 1 Situación actual de financiamiento de la vivienda



Persiguiendo una mejor focalización, específicamente en el 30% más pobre de la población, el año 2001 surgen los Fondos Habitacionales Solidarios de Vivienda (FSV), que incorporan innovación en la gestión, a través de la postulación de grupos organizados de beneficiarios. Se mantiene el concepto de financiamiento y superficies, dejando la ampliación, en casos de construcción, en manos del usuario. A través de este Fondo se delega responsabilidad del SERVIU en actores privados o gobiernos locales y se apuesta a una mayor participación de la gente.

Una premisa de la vivienda es su carácter progresivo, y por ende se entiende que 32m<sup>2</sup> de superficie entregada sólo constituyen el punto de partida para la vivienda. El éxito de la política y la habitabilidad de las viviendas, descansan en gran medida en el usuario, quien amplía, termina,

mantiene y habita su vivienda. El beneficiario debe hacerse cargo de lo que representa al menos un 36% de la construcción de su vivienda para llegar a una condición óptima de uso. A pesar de esa transferencia de responsabilidad, la política no asegura al usuario herramientas de apoyo efectivas enfocadas en el desafío de la terminación de la vivienda a través de la ampliación.

Una ampliación exitosa, esto es, la que permite lograr una vivienda bien terminada técnicamente, debiera generar plusvalía a la vivienda y por consiguiente, a su conjunto y barrio. De esta manera, el subsidio que entrega el Estado a las familias, constituiría una inversión social que transforma a la vivienda en un bien de capital que permitiría la movilidad social. En la gran mayoría de los casos no se generan plusvalías, y es así como surge un nuevo grupo de atención, los “con techo” (Rodríguez, 2005), quienes pese a contar con una vivienda no logran la movilidad social que les permite salir de la pobreza, al no cumplir con los estándares mínimos de calidad, servicios y habitabilidad. Si la situación fuera inversa, es decir, viviendas que aumentan su valor, el beneficio social sería doble: por un lado, la familia recibiría un bien de capital en el cual puede invertir, puesto que se valoriza en el tiempo y, por otro, se lograría una exitosa consolidación del entorno, valorizándose el barrio y construyéndose mejores condiciones para el desarrollo del capital social (Arriagada, 2002).

Por lo tanto, uno de los objetivos de la política habitacional, a nuestro juicio, debiese ser junto con entregar la solución habitacional, apoyar el crecimiento y terminación de la vivienda de modo de asegurar un resultado exitoso. Es necesario hacer un acercamiento desde la gran escala de la política pública, a lo pequeño y cotidiano, traducido en las posibilidades de ampliarse que manejan las familias, a fin de conducir el proceso hacia la consolidación de la vivienda como un capital, un patrimonio y, en definitiva, un bien durable y transable.

## 2. Diagnóstico y formulación del problema

Los organismos que llevan a cabo la Política Habitacional de los Fondos Solidarios Habitacionales, son las llamadas entidades organizadoras de demanda habitacional o como se les denomina actualmente Entidades de Gestión Inmobiliaria Social, EGIS. Por lo general, son empresas privadas, organizaciones sin fines de lucro o municipios.

La principal herramienta con las que estas entidades cuentan para contribuir a obtener mejores ampliaciones es el **Plan de Habilitación Social**, definido como el “vínculo o compromiso que mantiene la relación entre las familias y las Entidades de Gestión Social (EGIS), a lo largo del proceso de

postulación, adjudicación y cambio a la nueva vivienda”<sup>1</sup>. La reglamentación supone que es la herramienta para habilitar a los nuevos propietarios en el proceso de vivienda que enfrentan, constituyendo una plataforma de desarrollo técnico y social para la ampliación y terminación de las viviendas.

La estructura de los Planes de Habilitación Social consta de tres áreas: Área de Autodiagnóstico, Área de Acompañamiento, y Área de Vínculos de Cooperación. Lo que tiene relación con la vivienda desde su dimensión constructiva, se incorpora en el Área de Acompañamiento, en la sección denominada “Uso, Cuidado, Mantención y Ampliación de la Vivienda”. Más allá de su título, no hay líneas conducentes para elaborar los planes de trabajo con las familias, que aseguren el vínculo de éstas con el proyecto arquitectónico.

Dada la experiencia recopilada por el Programa de Políticas Públicas UC, en particular a través del proyecto PuentesUC<sup>2</sup> en la comuna de La Florida y su articulación con nuestras experiencias académicas en el tema, se observa que los Planes de Habilitación Social propuestos por las entidades organizadoras son, en general, muy ambiciosos y dispersos. No atienden a las particularidades de cada grupo y, en la práctica, no se ejecutan todos los objetivos planteados, ya que en la mayoría de los casos nadie se hace cargo de cumplir los compromisos establecidos, ni de verificar la coherencia con el objetivo de la política.

Se podría decir que la mayoría de los organizadores de demanda no cuentan necesariamente con conocimientos respecto a temas más específicos en el ámbito técnico, en muchos casos ni siquiera conocen la solución constructiva. Sin embargo, deben responder a todas las emergencias que conlleva la gestión relacionada a la construcción de un conjunto; así, las entidades se ven sobrepasadas y optan por descuidar el compromiso establecido con los vecinos en el Plan, delegando las acciones en otros temas, aprovechando, por ejemplo, programas municipales existentes, que si bien complementan el trabajo por superación de pobreza de estas familias, termina por distraer los Planes de la especificidad técnica requerida por la vivienda. La consecuencia en las familias es que probablemente disminuye su disposición a participar, pues las invitaciones no necesariamente responden a los intereses experimentados por las personas en medio de este proceso<sup>3</sup>.

1 Según lo define el TÍTULO VIII del Decreto N° 174 del 30 de Septiembre de 2005, que aprueba el REGLAMENTO PROGRAMA FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA vigente.

2 Proyecto que vincula el quehacer universitario con las municipalidades a través de desafíos locales que se asumen y trabajan en conjunto.

3 Un estudio del Centro de Economía Aplicada de la Universidad de Chile, (Presentación en CLAD, 2005) señala que éstos son una instancia de “educación ciudadana” al abordar temas como salud, educación, drogadicción, redes sociales, empoderamiento, etc. A juicio de dicho análisis, esta dispersión es una amenaza, pero también una oportunidad.

Desde el aspecto de los costos, la variedad y amplitud de temas que se toman en el plan redundan en la dificultad para financiarlos, se promueven acciones ineficientes generando una cantidad importante de subsidios indirectos y en muchos casos ocultos.

La ampliación no ha sido desarrollada sustantivamente como un problema para el usuario, la entidad organizadora, o prestadores de asistencia técnica establecidos para los proyectos. La responsabilidad queda circunscrita a la unidad inicial.

En resumen, es posible observar que no existe convergencia entre la aplicación de un Plan y la futura ganancia de valor de la vivienda. La mirada hacia los Planes de Habilitación es un punto clave para asegurar el crecimiento y terminación de la vivienda de forma exitosa. Está pendiente la focalización de responsabilidades entre los distintos actores considerando la vivienda dentro de un proceso de habilitación.

A partir de este diagnóstico, se considera que la vivienda debiese ser el eje central de un Plan de Habilitación Social que permita ser un soporte para la terminación exitosa de la vivienda y su valorización como un bien de capital. Desde la perspectiva social, el foco debe ser la familia en proceso de consolidación de su solución habitacional.

## 2.1 Antecedentes

Para establecer los parámetros mediante los cuales los distintos entes involucrados pueden ejercer acciones tendientes a mejorar el dinamismo de la vivienda asegurando la correcta ejecución de las ampliaciones, se realizó una investigación centrada en dos aspectos fundamentales: lo técnico y lo social.

**Desde el punto de vista de lo técnico**, se analizaron los resultados de las ampliaciones hechas por los usuarios, los resultados ejemplares y cómo los planes sociales complementan, facilitan o apoyan estas acciones o, de lo contrario, qué elementos son necesarios potenciar mediante un trabajo de acompañamiento.

**Desde el punto de vista social**, se analizó cómo los planes pueden apoyar o fortalecer la progresividad de la vivienda. Para esto, consideramos fundamental observar lo que se hace ahora y, a partir de ello, detectar las claves fundamentales para convertirlos en la herramienta con las características mencionadas.

A partir de estos puntos de vista (social y técnico) surgieron dos preguntas de investigación:

- **¿Cuáles son los factores o herramientas del Plan de Habilitación Social que promueven (o dificultan) el proceso de terminación y ampliación de las Viviendas?**

• **¿Qué nuevos elementos o herramientas requiere el Plan de Habilitación Social para apoyar efectivamente el proceso de crecimiento?**

Ambas preguntas incluyen, al menos, **factores de diseño, organización y gestión** relacionados con la progresividad de la vivienda.

Las fuentes de información utilizadas fueron dos: la primera, la experiencia acumulada a través del Programa de Políticas Públicas UC en la Municipalidad de La Florida, en la que se participó como un agente externo que apoyó la implementación del Plan Social. Y la segunda fue la base de datos entregada por el SERVIU Metropolitano, de la cual se detectaron seis casos para observar, según los siguientes criterios:

- Construcción en nuevos terrenos en la Región Metropolitana.
- Estado de avance de la construcción:
  - Proyectos ya habitados para observación de ampliaciones.
  - Proyectos con 75% de avance para observación PHS.
- Magnitud del proyecto (en número de viviendas).
- Tipo de Entidad Organizadora (Municipalidad, Fundación, etc.).

### 2.1.1 Ampliaciones

Desde el punto de vista de los resultados de las ampliaciones y considerando las herramientas que se entregan para que esto se lleve a cabo de forma adecuada, se puede concluir que no hay ningún tipo de asesoría a las familias para que logren buenos resultados. Los buenos ejemplos de viviendas terminadas son fruto de recursos particulares y no de un aprendizaje adquirido por el proceso de habilitación. Por lo mismo, se encuentran en un mismo vecindario viviendas que han sido mejoradas y otras que están intactas desde el momento de la entrega o incluso, en peores condiciones. La primera conclusión es la urgencia de levantar éste como un tema central del Plan. Si bien la iniciativa de dar un marco social a la obtención de vivienda es factible y benéfica, se debe tener presente que esto debe presentarse en función de lograr calidad en las prestaciones de las viviendas, y por consiguiente, generar buenos barrios que produzcan plusvalías en beneficio de las personas.

Una buena solución para la ampliación pasa por una acción coordinada entre los actores: entidad organizadora de los grupos, actualmente las EGIS, los Prestadores de Asistencia Técnica o PSAT y los usuarios. Esto se puede disgregar en los siguientes puntos:

### **El proceso de las ampliaciones queda sin orientación**

Las entidades organizadoras y/o asistencias técnicas son incapaces de trascender de la construcción de la etapa inicial y orientar el proceso posterior con herramientas que pudieran establecerse a través del Plan Social. En la práctica, éste termina con la entrega de las viviendas y los problemas para la gente se generan sobre la habilitación concreta de la misma. Las asistencias técnicas logran desentenderse y las entidades organizadoras liberadas de la presión de la ejecución, con el principal objetivo cumplido, pueden descansar sobre acciones desarticuladas que no son respuesta de las necesidades de este momento. Se pasa automáticamente a un plano comunitario, descuidando las necesidades individuales de los nuevos habitantes.

### **Las ampliaciones no se construyen de acuerdo a los diseños prescritos**

La ampliación propuesta generalmente no responde a las necesidades de los usuarios quienes tampoco cuentan con la guía necesaria que promueva seguir ese camino. Ellos improvisan según sus necesidades y recursos en la decisión de cómo ampliar. Las construcciones se desentenden de la normativa, y pierden el derecho municipal que ha sido cancelado previamente por la empresa. Se detecta un recurso malgastado y se evidencia una norma poco vinculada con la realidad de la vivienda social. Si se analizan las condiciones técnicas y estructurales, se produce una tercera carencia pues se producen fácilmente errores estructurales que restan garantías de seguridad y habitabilidad a los usuarios. En la mayoría de los casos, el diseño no facilita las ampliaciones, pues no las considera como componente del proyecto.

### **Condicionantes de la disponibilidad de materiales**

La disponibilidad de materiales existentes y de capacidades técnicas específicas condicionan de manera central las decisiones sobre las ampliaciones. Esta realidad no se ha integrado en la política, de modo que los planes de habilitación social asuman las condiciones iniciales de las familias en relación a los materiales y recursos con los que cuentan para comenzar el proceso de consolidación de la vivienda. Potenciar la capacidad organizativa y vincular esto con las posibilidades que hoy ofrece el mercado es un tema pendiente.

### **Existen resultados exitosos en casos específicos**

A pesar de todas las limitaciones y problemas señalados en los puntos anteriores, existen viviendas con resultados exitosos, usuarios que tienen conocimientos técnicos, capaces de generar recursos para lograr buenas prácticas y que a menudo son replicadas por los vecinos. Los buenos resultados se copian. Este factor es importante: la repetición de un elemento eventualmente genera un ritmo que da unidad y, por consiguiente, fortalece la identidad y el valor del barrio.

### **El valor de la vivienda no crece**

Las viviendas en general no se valorizan en proporción al incremento de superficie que ganan al ampliarse. La vivienda es un bien de capital al igual que su terreno, lo que transforma a esta vivienda y su plusvalía en una inversión real de las familias. El Estado, los municipios y entes organizadores de demanda deben ser capaces de asumirlo de esa forma y entregar las herramientas para que eso suceda. Las familias que se hacen acreedoras de un subsidio deben, a lo menos, mantener el valor a lo largo del tiempo. Por desgracia, estudios realizados (Prourbana, 2005) establecen una pérdida de valor al observar el comportamiento de éstas en un mercado de segunda mano, al igual que la pérdida de valor al auto tasar la vivienda (Sur, 2002), lo que lleva a pensar que este “bien” no es si no una pérdida social al cabo de algunos años.

#### 2.1.2 Planes de Habilitación

En términos generales, los planes sociales analizados coinciden en plantear como objetivo general mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias del subsidio. A su vez, existe coincidencia en que se busca habilitar socialmente a los beneficiarios, para lo que se contempla el trabajo en áreas como: participación social, acceso a redes sociales, educación, salud, desarrollo económico y productivo, y, sólo en algunos casos, manejo y cuidado de la vivienda. Llama la atención que este último tema –manejo y cuidado de la vivienda– no necesariamente es incorporado como parte del plan.

En cuanto a la metodología de trabajo, gran parte de los Planes contempla inicialmente una etapa de convocatoria, donde se pretende dar a conocer el proyecto y proporcionar información acerca de los trámites a realizar, conformando así los distintos grupos de familias beneficiarias. En una etapa siguiente, la intervención se dirige a la realización de actividades o talleres para el desarrollo de las distintas áreas de interés. En este sentido, los planes coinciden en el interés por habilitar socialmente a los beneficiarios del nuevo proyecto habitacional, lo que requiere trabajo en áreas variadas y diversas. Es posible encontrar talleres como desarrollo personal, liderazgo, habilitación laboral, habitabilidad, educación, salud, redes sociales, etc.

Se contemplan distintos momentos de evaluación de las actividades realizadas en distintas etapas: hay proyectos que contemplan evaluaciones durante la ejecución misma del proyecto, como también al término de estos (ex post). Otro aspecto detectado es que existen algunos planes que recogen las inquietudes de las familias beneficiarias, articulando los talleres de acuerdo a las áreas de interés manifestadas por los mismos beneficiarios.

Al analizar desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso se puede establecer lo siguiente:

## Los vecinos

En general, las familias no distinguen qué es el Plan de Habitación y, suelen mezclarlo con otras intervenciones, como la acción municipal en temas sectoriales o la acción estatal (por ejemplo, PRODEMU, SENAME, CONACE, etc.). No obstante, la potencialidad de la instancia del Plan Social es reconocida por todos los sectores.

Se puede concluir que no existe participación de los beneficiarios en la planificación de las actividades.

Es común observar que, pese a existir un Plan aprobado y en ejecución, los vecinos no recuerdan que se hayan hecho actividades especiales en el tema de vivienda. Uno de los resultados positivos obtenidos es que se identifica lo importante de trabajar el tema y se dan cuenta del valor de reforzar los vínculos comunitarios. Los vecinos reconocen que el tema no se agota con la vivienda.

Pareciera ser que se necesita de una institución externa que apoye el proceso y complemente la labor de la entidad organizadora. Esto pudo corroborarse en aquellos casos en los que existía apoyo de otras instituciones como Universidades u ONGs. Los mismos involucrados así lo identifican y afirman que la participación y compromiso de instituciones externas (el municipio y el SERVIU) es un aporte. En este sentido, es posible inferir que existe un ánimo favorable a la coordinación de actores más que la centralización en un solo ente.

Respecto a la participación en comunidad no es un fenómeno constante ni parejo. Se identifica que existe una tensión en las familias, quienes tienen el foco en la vivienda, es decir, 'puertas adentro', lo que significa que hay pocas energías y tiempo para dedicarlas hacia fuera (comunidad, junta de vecinos, temas de espacio público, etc.) El tema de la ampliación puede ser una oportunidad para desplazar el foco hacia lo comunitario, porque en la medida en que se organizan con otros, pueden tener mejores materiales o mejores resultados en la ampliación.

## Las Entidades organizadoras o EGIS

En general, estas entidades perciben que su responsabilidad va más allá de la vivienda, que su rol comprende además todo el cambio que la familia está experimentando, y que tienen un papel fundamental en congregar al grupo y generar redes. Esto llama la atención especialmente en EGIS con fines de lucro, pues es asumir una responsabilidad ajena a sus competencias y obligaciones.

Se observa que se hacen cargo de una multiplicidad de temas, los cuales van desde la habitabilidad, terminación de la vivienda y la construcción de barrio,



hasta el desarrollo de ciudadanía o los problemas sociales como la educación o la salud. Además, concuerdan en que la ampliación es una de las claves fundamentales y que a través de un Plan bien logrado las familias pueden ejecutar la ampliación en mejores condiciones y contando con más información.

Para las entidades, el tema social es entendido como la forma de organizar y apoyar a las familias en el proceso de cambio a una vivienda definitiva. En relación a la participación de los beneficiarios en el proceso, coinciden en que el eje central del Plan es empoderar; para ello, el mecanismo es la participación. La participación se entiende como ‘estar informado’, ‘tener derecho a opinión’, ‘a decidir sobre sus viviendas’, y capacidad de acción en los procesos que están viviendo. Esto significa que existe la intención de que la participación de los vecinos no sea meramente formal sino que cumpla con los distintos niveles de la escala de participación ciudadana<sup>4</sup>.

Respecto a los recursos, las EGIS coinciden en que una debilidad del Plan Social, es la escasez de éstos, lo que lleva a que se limiten a “hacer lo que se pueda”.

### **La Asistencia Técnica**

En general, al momento de realizar este análisis se pudo constatar que el rol de la Asistencia Técnica es difuso y poco claro. Ésta puede ser un apoyo a los grupos y complemento a las entidades; un supervisor o un fiscalizador que vigila que se cumpla lo propuesto.

En la nueva normativa, la Asistencia Técnica es parte de la entidad organizadora, lo que simplifica y define mejor el rol de la entidad respecto al plan y al proyecto. Surge la pregunta de si tiene sentido que exista una tercera organización externa que se haga cargo de los Planes o es mejor habilitar a las entidades y desarrollar en ellas una unidad con recursos y profesionales que se hagan responsables de los contenidos técnicos y sociales. Esta tensión entre externalizar y habilitar no estaba clara en las opiniones de los entrevistados al momento del análisis. Esta propuesta no busca resolver esta tensión pues se cree que la decisión entre externalizar y habilitar debe ser tomada en cada caso según las características particulares de la EGIS, si está es un municipio o un ente privado especializado.

Uno de los elementos que más destacan los encargados de la Asistencia Técnica es el vínculo de confianza que se genera entre instituciones. Esta relación no debe ser estática ni atenerse en forma rígida; por el contrario, se exige que sea flexible y se adecúe a cada grupo.

<sup>4</sup> Existen distintas formas de entender la participación ciudadana, en este caso nos basamos en la escala de participación que identifica los siguientes niveles: información, opinión, decisión y acción.

Por otro lado, destacan la relevancia de que el Plan contemple un seguimiento a las comunidades una vez instaladas. Se identifica la importancia de ‘acompañar’ a las familias más allá del tema puntual de la vivienda. Esto genera una tensión no resuelta según las opiniones: por un lado, detectamos que los Planes no pueden aspirar a toda la complejidad social que enfrentan las familias y, por otro, quienes son responsables de estos Planes detectan la importancia de mantener el apoyo más allá de la vivienda.

### **3. Propuesta**

Con el objeto de contribuir con elementos que aseguren que el término de las viviendas –responsabilidad del usuario– sea exitoso, para que de este modo él cuente con un bien de capital valorizado en el tiempo, construyendo así un barrio sustentable, proponemos profundizar el eje de participación ciudadana en base al cual se construye la política pública del Fondo Solidario de Vivienda.

#### **a. Entender la vivienda como proceso estructurando un eje temporal**

La oportunidad de estructurar temporalmente significa asumir que lo que se acompaña es un proceso que va evolucionando. Hay una distinción de estados o momentos en los que la disposición a la participación varía según contexto, lo que puede ser aprovechado con este prisma, distinguiendo grados de responsabilidad de los distintos actores que entran en juego, de acuerdo a sus experiencias e intereses.

Se identifican “Etapas” de la vivienda, desde un proyecto hasta su construcción y consolidación. El horizonte es la capitalización de la vivienda, para que efectivamente sea un bien de capital que transforma 10UF de ahorro, con un subsidio de 280UF, paulatinamente en una inversión donde gana la familia y la ciudad.

#### **b. Integrar el aspecto técnico y el social en torno a la vivienda**

Los aspectos técnico y social de la vivienda están dissociados; sin embargo, creemos que en la unión de estos dos enfoques está el potencial de que la vivienda sea efectivamente un elemento de superación de pobreza. El aspecto social asociado al proceso debe estar en función de la obtención de este bien y, por consiguiente, de su terminación, reconociendo sin embargo, que éste no es exclusivo.

Hay tres dimensiones que se vinculan con la vivienda y la llevan a un contexto integral<sup>5</sup>:

---

5 Identificado por otras instituciones como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS. En bases generales del Programa “Un Barrio para mi Familia”.

- I. **dimensión económica**, referida a la carencia de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de las personas y familias.
- II. **dimensión social**, que se refiere a la carencia de oportunidades y de los apoyos necesarios para desplegar sus capacidades y potencialidades e integrarse plenamente al desarrollo de la sociedad.
- III. **Condiciones del entorno**, que limita y dificulta la plena integración social y mejoramiento de la calidad de vida.

La propuesta aspira a la integración efectiva de esta dimensión múltiple con la vivienda. Ésta es una plataforma y expresión concreta de cambio, que permitirá el desarrollo de otras dimensiones. La vivienda constituye un articulador de otras iniciativas y se debe habilitar a las entidades de gestión, como instancias de coordinación y referencia, sin olvidar que lo central es que esa “plataforma” se logre con éxito.

Junto con avanzar en lineamientos que guíen los aspectos técnicos, es necesario reforzar la dimensión de la habitabilidad. Desde la relación del usuario con su vivienda, es posible reforzar el buen uso y adecuada mantención del inmueble, lo cual también incide en la consolidación de ésta como un bien de capital.

### **c. Integrar al usuario en el marco de su movilidad social como centro de la política**

Si bien la participación sentó las bases de la política habitacional en cuestión, ha sido difícil llevarla a la práctica. Se pretende fortalecer la propuesta definiendo los lineamientos para los Planes de Habilitación Social, sobre la base de la participación de las familias.

Las personas participan en la medida en que se cumplan dos requisitos: tener una necesidad concreta (en este caso: la casa) y sentir que mediante su participación e involucramiento pueden cambiar en algo las cosas (que el resultado de la vivienda sea de acuerdo a lo que necesitan o sueñan). En base a estas dos motivaciones es posible promover un grupo más comprometido, activo, ingente y empoderado.

La participación no es un fin en sí mismo. Adquiere sentido en la medida que se entiende como una herramienta para lograr un fin mayor, como por ejemplo, para construir comunidad y fortalecer la densidad social del grupo que va a cohabitar. En este caso, para lograr resolver problemas de campamentos o allegados, que afectan no sólo a las familias que viven en esa condición sino también a sus familiares, a los vecinos, al barrio, y, finalmente, a la ciudad como un todo.

Es fundamental tener en consideración que el fin mayor que se aspira lograr no es la participación de los ciudadanos por lograr una vivienda, sino que es la participación entendida como una herramienta para lograr consolidar comunidad que hará frente en mucho mejores condiciones a otros problemas como la seguridad, educación de sus hijos, salud, etc. Por lo tanto, el fin es construir comunidad y es por eso que se considera un ingrediente central del FSV. Esto se vislumbra en el esfuerzo de poner un Plan de Habilitación Social con capítulos que consideran la consolidación de líderes, el fortalecimiento de las redes, entre otros. Se busca fortalecer y empoderar ciudadanos, de manera que el hito de la vivienda se consolide como un cambio discreto y se convierta en un proceso sustentable que tienda a la superación de la pobreza.

Exigir instancias de participación a lo largo de un proceso de postulación a un subsidio (así como en cualquier política pública) permite incluir al beneficiario en el proceso del cual es protagonista, convertirlo en actor, potenciar su compromiso y apropiación con el cambio que está viviendo. Esto para obtener resultados cualitativamente mejores y hacer sustentable el proceso, tanto en términos materiales (una vivienda mejor, más adecuada a sus expectativas, más querida, un barrio mejor) como en términos subjetivos relacionados con el desarrollo de las capacidades de los beneficiarios (beneficiarios entendidos como actores y no pasivos o receptivos).

### 3.1 Elementos de la propuesta

#### 3.1.1 Reestructuración temporal

Se propone ordenar los alcances actuales del Plan de Habilitación Social en función de un eje organizador, el Eje Temporal. Se asume efectivamente la condición dinámica de la vivienda al incorporar la variable tiempo, y como tal se propone ordenar todas las acciones mirando el proceso de un grupo de familias que se organizan para dar paso a un proyecto de solución habitacional que se traduce finalmente en su vivienda.

En primer lugar obtenemos la línea del tiempo que muestra la evolución de la vivienda al mirarla como proceso:



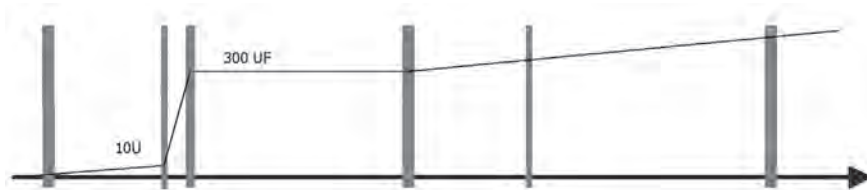
La evolución se da por ciertos hitos que determina el proceso de la obtención del subsidio, desde ahí surge la estructura de las etapas del Plan. Para nombrar las etapas del Plan, se considera el “Sujeto” central según el momento:



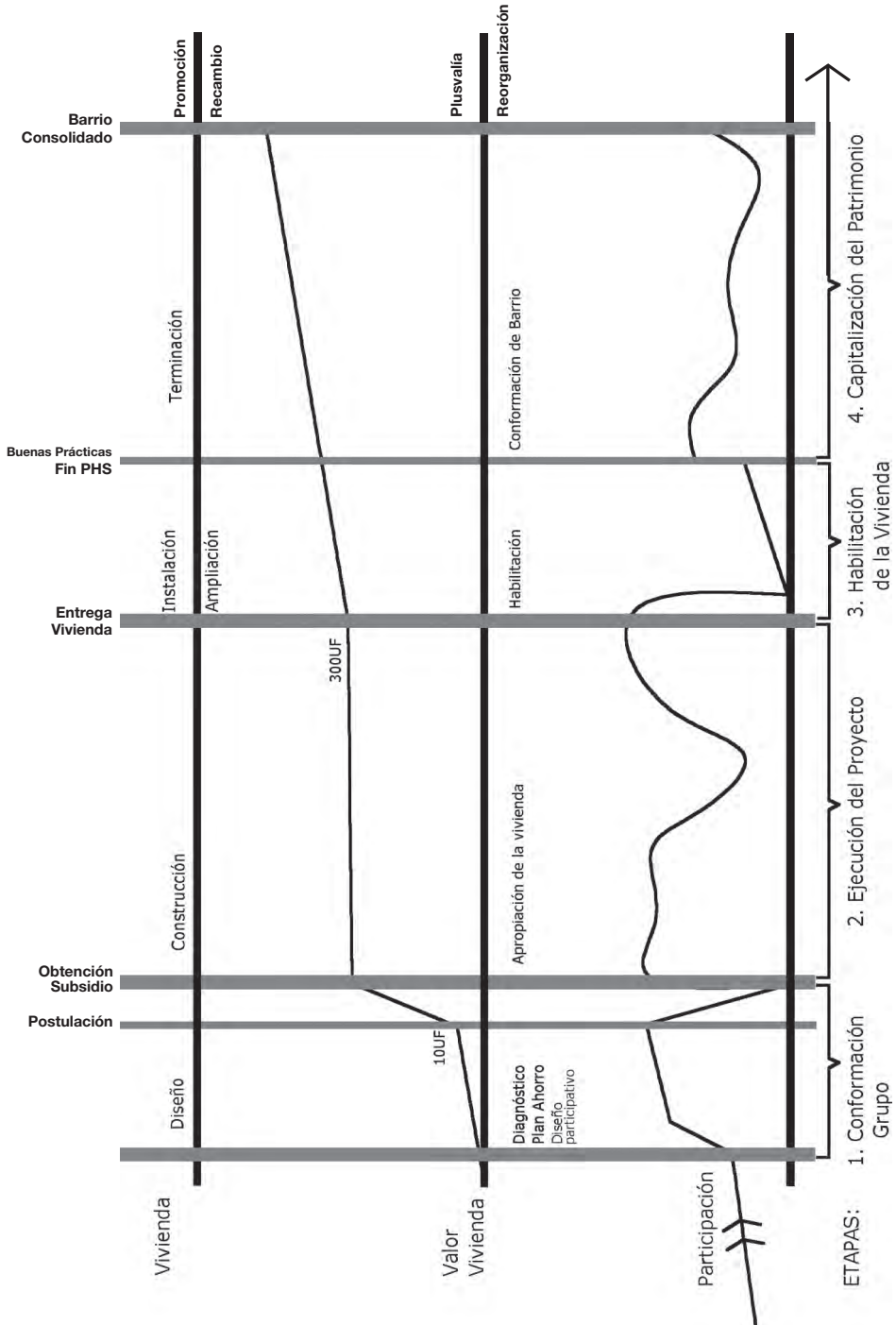
Desde las etapas de evolución del proyecto, se pone el centro en el beneficiario del subsidio traducido en la vivienda y, según eso, se define el grado de participación y los énfasis que debiera tener la relación “plan–usuario” según el momento:



Por último, se pretende lograr el objetivo de Valorización de la Vivienda, transformando el esfuerzo de 10 UF de ahorro de la familia y 280 UF de inversión del Estado en un patrimonio que permitirá la promoción social o la movilidad.



**ESQUEMA N° 1 Ciclo de Vida de la Vivienda Social, en base a las dimensiones antes descritas**



### 3.1.2 Mejoramiento de los Contenidos Mínimos del Plan de Acción Social

Desde la base de un orden temporal, se propone una mayor definición de los contenidos del Plan de Habitación Social que a nuestro juicio debieran considerar contenidos mínimos que aseguren una integración de las acciones del usuario sobre su vivienda con buenos resultados.

Es fundamental que el foco esté puesto en el proceso que vive la familia en relación con su vivienda. Teniendo como inicio la conformación de un grupo que necesita una solución habitacional, y como fin, la obtención y consolidación de ésta. Todo esto en la perspectiva de que la vivienda es un bien de capital que constituye un patrimonio para la familia.

Este mejoramiento de los contenidos mínimos se describe en términos de producto en el siguiente punto y el detalle se encuentra en el desarrollo de la herramienta.

### 3.2 Producto

El producto de esta propuesta es una herramienta concreta de apoyo para los responsables de los proyectos de vivienda que consideran la entrega de un núcleo base mínimo ampliable. Se busca asegurar que el usuario reciba los contenidos necesarios para el buen uso de su casa y para la intervención que otorgue plusvalías a la vivienda y, por ende, al conjunto. Esto supone que los responsables de la gestión y ejecución del proyecto deben manejar herramientas que les permitan hacer la mediación de estos conocimientos y apoyos de forma efectiva.

El producto apunta a focalizar la gran tarea que tiene la entidad organizadora mediante los lineamientos generales para los planes de habitación social, lo que supone la jerarquización de los contenidos que no deben postergarse, los contenidos mínimos.

Concretamente, estos lineamientos surgen de la mirada de la vivienda con su Ciclo de Vida, que da paso a la estructuración temporal y de la consideración de distintos actores coordinados desde una entidad responsable. Se propone repartir responsabilidades con mayor definición entre los actores que pasan por los proyectos en distintos momentos.

En continuidad con esta investigación, sería interesante profundizar en un modelo de Manual de Uso y Ampliación de Viviendas según distintas tipologías. Buscando avanzar en los elementos que el proyectista debiera entregar para asegurar la ampliación adecuada de la vivienda lo que supone mayor consideración de este punto en el diseño, el que debe tener como norte la acción del usuario, no necesariamente calificado y sin recursos para contratar a expertos.

A continuación se detallan los lineamientos para producir la integración entre la perspectiva técnica y la social, la relación entre el usuario y su vivienda, y entre la formación de la comunidad con la conformación de barrio.

La nueva mirada supone la estructuración temporal del Plan Social. Es un ciclo dinámico desde su proyección hasta su consolidación.

Si bien se debe considerar que el Plan de Habitación Social no acompaña hasta el fin del proceso, al tener como horizonte la consolidación, pesan las acciones preliminares para que la familia por sus medios logre esos objetivos. Las Etapas son cuatro y es el sujeto el que va cambiando de acuerdo a los énfasis en los que están puestas las acciones:

#### 1. Organización del grupo

Esta etapa contempla la agrupación de familias que tienen necesidad de una solución habitacional. Se busca articular el grupo con una propuesta concreta teniendo como fin la postulación al Fondo Concursable para la obtención del subsidio. El sujeto es el grupo, quien debe tener un rol pro-activo para lograr su objetivo. La entidad que organiza al grupo otorga la plataforma para esto. La etapa está cumplida con la obtención del subsidio.

#### 2. Ejecución del proyecto

Esta etapa comienza con la obtención del subsidio. Hay una nueva disposición frente al proyecto pues el grupo es el cliente que espera su vivienda y velará porque ésta responda a sus expectativas. El sujeto principal es el proyecto que se va concretando materialmente. La Entidad debe velar porque la familia pueda ir avanzando junto a ese proceso, apropiándose de su futura vivienda, sin desvincularse.

#### 3. Habitación de la Vivienda

Con la entrega de la vivienda, comienza la apropiación por parte de la familia que implica una búsqueda natural de identificación con el bien. Esto conlleva una serie de acciones cotidianas, que son parte del habitar, como también puntuales en respuesta a la adaptación que van sufriendo las viviendas para adecuarse a la familia. Estas acciones deben ir en orden de una mayor valorización de la casa, pues el uso debe implicar valor más que costo. La EGIS debiera anticipar este proceso y lograr que las familias tengan herramientas para la acción adecuada, dando elementos de apoyo para la organización en conjunto, apoyando la agrupación física que se produce por primera vez.

#### 4. Capitalización de patrimonio

Esta etapa final es el horizonte que se debe tener al momento de proyectar la vivienda y de hacer acciones sobre ella. Llegado un cierto tiempo, la familia



consolida su patrimonio físico, en el cual ha invertido a lo largo de los años. Tiene la opción de venderlo, de darlo en herencia, pero resulta destacable que esta decisión sea una elección libre y que la familia no sea “expulsada” producto del deterioro de su casa o de su barrio, sino que sea un camino natural de promoción y movilidad social.

### 3.3 Herramientas, instrumentos y mecanismos

Se establece la generación de una mirada temporal al plan social, en base a un proyecto coherente de ampliación y su impacto en el patrimonio familiar y como instrumento la utilización de un nuevo subsidio asociado.

#### 3.3.1 Etapas y Contenidos Mínimos del Plan de Habilitación Social

A continuación, se identifican las acciones que constituyen las etapas del proceso de habilitación social que gatilla la obtención de la vivienda. Se identifican especialmente los hitos que consideramos más relevantes a potenciar a través de un Plan Social. Éstos son los mínimos que un Plan debe tomar en cuenta a fin de lograr que la habilitación social repercuta en mejores resultados en la vivienda, su ampliación y terminación y, por consiguiente, en un mejor barrio y una mejor ciudad.

#### 1. Organización del Grupo

##### a. Conformación del grupo

**Objetivo:** Consolidar la formación de un grupo que tiene un mismo objetivo. A partir del grupo, detectar sus líderes y promover su empoderamiento y validación al interior.

**Canalizar la necesidad de una solución habitacional de personas en un proyecto concreto que responda a sus necesidades.**

**Contexto:** Es el primer paso de participación, el primer signo de integración en comunidad: “necesito de otros para solucionar el problema de vivienda que tengo”. El móvil es la necesidad de solución para el problema de alojamiento o campamento.

La Entidad que organiza el grupo debe detectar el núcleo de impulsores, los capaces de motivar y entusiasmar a otros, los que mueven o empujan el carro para buscar una solución. La entidad es un actor que tiene respuestas, acceso a información y personal disponible para escuchar y dirigir en el proceso.

Temas a trabajar por medio de actividades pertinentes:

- Plan de Ahorro: las familias se tienen que organizar en los gastos, comienzan a planificar en una manera diferente, con objetivos concretos y valorizables.

Se debe fortalecer la capacidad de ahorro, estableciendo etapas y fechas. Apoyar las actividades inventadas por el grupo ¿posibilidades de ahorrar en común (p. ej. bingos)?

- Momento en el cual se deberá efectuar un Diagnóstico Participativo, a cargo de la Entidad, congregando la participación de todo el grupo. En esta instancia se busca detectar las necesidades, dificultades, fortalezas e intereses, a fin de conocer sus particularidades y poder definir en conjunto con ellos las prioridades.
- Catastro de prioridades para las familias. Junto con conocer las necesidades, es imprescindible definir con ellos sus prioridades y así poder elaborar una Carta de Navegación para el plan de habilitación social, de modo que éste vaya en consonancia con sus intereses. En la medida que los representa, se asegura la participación.
- Diseño Participativo de las futuras viviendas: las familias son consultadas y conocen la propuesta de la constructora. En la medida en que las familias son involucradas en la génesis del proyecto, éste los interpreta mejor y los futuros propietarios se hacen más responsables del resultado.
- Del plano a la maqueta: es recomendable buscar instrumentos que ayuden a la comprensión espacial del proyecto.

Invertir tiempo, recursos y energías de los profesionales y de las familias en la etapa de definición del proyecto y el plan, crea un compromiso para las etapas siguientes, supone que se invierte en empoderamiento y en que las familias hagan suya la casa y se apropien del proyecto desde sus inicios.

Es fundamental detectar en esta etapa liderazgos naturales, detectar las dificultades principales de las familias con el diseño propuesto y sus intereses o prioridades en relación a la vivienda que van a recibir o la construcción del barrio. Existen buenas prácticas en las que el diseño participativo alcanza incluso la posibilidad de las familias de influir en la definición de la propuesta arquitectónica, se han corroborado buenos resultados en la experiencia de Quinta Monroy en Iquique, diseñada por Elemental<sup>6</sup>.

Algunas consideraciones:

Es importante distinguir entre actividades que tengan un perfil de reuniones informativas acerca del funcionamiento del programa y el proyecto habitacional, de otras actividades relacionadas con el conocimiento

---

<sup>6</sup> El conjunto Quinta Monroy es el proyecto piloto de Elemental, que propone una línea de diseño arquitectónico de conjuntos de vivienda social para los FSV.

y diagnóstico de las familias (talleres). En ese aspecto, es recomendable poder ir alternando instancias de recopilación de información, con la muestra del avance del proyecto y de resultados. Esto último es concebido como una devuelta de información y conclusiones hacia ellas.

Un tema a considerar es que en la normativa vigente, ambas esferas (información / auto-diagnóstico) se mezclan, lo cual requiere mayor definición y separación de objetivos y unidades de análisis.

#### b. Postulación

Objetivo:

Postular a un subsidio con todo lo que significa en cuanto a requerimientos estipulados en las bases, implicando esfuerzos particulares de cada integrante, como esfuerzos grupales y de la entidad de apoyo.

El proceso termina con éxito cuando se logran todos los antecedentes exigidos por el concurso. Además, cuando todos han cumplido su meta de ahorro obligatorio para postular.

El principal responsable de este logro es la Entidad que organiza el grupo, como mediador, facilitador y gestor, junto con los dirigentes designados por el grupo al inicio. Ellos juegan un rol fundamental como impulsores, preocupándose de los rezagados.

Se alcanza un alto grado de participación, el cual se traduce en papeles para cumplir con lo necesario para postular. Al grupo le preocupa cada uno de sus integrantes porque del cumplimiento de todos depende que la postulación sea exitosa, “que no se caiga nadie”.

Algunas Consideraciones:

Se han logrado metas, lo que debe ser transmitido y reforzado para fortalecer las bases.

#### c. Obtención del subsidio

Este hito define el término de la primera etapa llamada Organización del Grupo, para pasar a la etapa de Ejecución, donde el sujeto central será el proyecto y su materialización. Se consolida el grupo al considerar que el objetivo proyectado se sitúa en un escenario real que exigirá de su participación para ser concretizado. No se acaba el proceso, sino que comienza la segunda etapa.

Este hecho puntual conlleva una alta participación de forma natural. Hay un cambio automático de postulante a beneficiado. Es un momento de alta vinculación con la EGIS en el que se debe crear una relación formal con ésta y con el organismo técnico del proyecto. Es momento

para elaborar un Compromiso renovando lo estipulado en la Carta de navegación.

Hay que considerar que junto con el logro de esta primera meta se generan altas expectativas: '¿y ahora qué viene?'. Aparecen en el horizonte nuevos desafíos que quizás ni habían pensado. Cómo conducir un proceso que permita hacer frente a esos desafíos sin caer en angustia, dispersión o ansiedad.

## 2. Ejecución del proyecto

En esta etapa se hace más patente hacer la diferenciación entre Asambleas Informativas y Talleres de trabajo o formativos. Junto con eso, es necesario ir significando los avances del proceso y, por eso, se sugiere celebrar ciertos hitos tales como:

- **Entrega del diploma:** Junto con marcar el paso a la nueva condición de beneficiario se renueva el trabajo y se firma del Acta de Compromiso.

### a. Construcción:

Se busca que los usuarios se vayan familiarizando con sus viviendas, para lo que se impulsarán distintas actividades aprovechando el proceso en terreno como herramienta de participación. Avanzar paulatinamente de la maqueta a la realidad.

- **Primera Piedra:** la construcción es evidencia del avance del proyecto y es sano relacionar eventos con las familias con este hecho. Momentos como el inicio de la construcción son oportunidades de animar al grupo y de ir creando identidad. Es recomendable establecer visitas a terreno, de modo de ir familiarizándose con el barrio. Se sugieren actividades que vayan acercando la escala del proyecto a las personas.
- **Planificación familiar:** establecer un plan de acción para cada familia que defina la forma de abordar un proyecto. El proyecto familiar se traduce en el proyecto de la vivienda.
- **Planificación comunitaria:** establecer un plan de acción para trabajar el barrio a construir.

Es tiempo de establecer un **Plan de Ahorro II**, ahora para la futura terminación y ampliación de la Vivienda. Éste debe ir asociado a un proyecto de construcción autogestionado, trabajar la planificación para juntar materiales y dinero para cuando reciban la vivienda.

- Tal como el actual Plan lo propone, se debe formar y concienciar a las personas en los **deberes y derechos** del ser propietario. La apropiación real

de ese término es un proceso que hay que trabajar, así como el paso de una búsqueda de protección de carácter asistencial por parte del Estado, a una actitud más proactiva y empoderada. Para eso se deben transmitir las ventajas de la nueva situación. La vivienda es una promoción que vale la pena fortalecer.

- Es necesario hacer una preparación para habitar la vivienda; un elemento concreto es la educación en **Hábitos de Habitabilidad**<sup>7</sup>. Un nuevo espacio es una oportunidad de hacer cambios de conductas que luego se traduzcan en hábitos. Hay que pensar como se habitará el nuevo espacio y considerar qué errores no se quiere cometer. El trabajo de algunos conceptos incide no sólo sobre la salud mental y física, sino sobre el cuidado y mantención de la vivienda y, por consiguiente, sobre el valor de la vivienda como patrimonio.

El tiempo de ejecución del proyecto es suficiente para trabajar el proceso de adquisición de hábitos que se concretará y consolidará con el cambio de casa.

- Las personas deben conocer el **Marco Regulatorio** de sus viviendas, barrio y comuna. Es necesario informar acerca de la Ordenanza y Plan Regulador, asociado a su vivienda de una forma que haga sentido, lo que dé pistas para proyectar, transformando las limitaciones en oportunidades.
- **Organización del Vecindario**, motivar la reflexión de cómo queremos vivir y convivir. Existen muy variadas formas de entender este proceso. Se propone hacer actividades para lograr productos tan concretos como la asignación de las viviendas. Esto no puede quedar al azar o provenir de factores que sólo contribuyen a la estigmatización. Al contrario, es una oportunidad de involucrar a la gente y de lograr acuerdos, estableciendo criterios como oportunidades laborales (creación de negocios), asociaciones familiares o de vecinos que puedan hacer acuerdos para la construcción y, por consiguiente, establecer acciones más colectivas.
- En esta etapa también se debería trabajar un **Reglamento de Convivencia**. Bajo el supuesto que los futuros propietarios conocen sus recursos y posibilidades, pueden definir cómo moverse con ellas para que la acción individual haga suma con el resto.

#### b. Participación y liderazgo

Para ir avanzando en las materias o acciones antes propuestas es necesario fortalecer la organización del grupo. Tomando en consideración que el

<sup>7</sup> Instituciones como el FOSIS han definido ciertos hábitos básicos de habitabilidad, tales como iluminar, ventilar, cuidar, asear, planificar y ordenar.

grupo en esta etapa se ha consolidado en cuanto tiene un fin determinado y determinante, se debe capacitar a los dirigentes. Los líderes han sido detectados en la etapa anterior y pueden surgir nuevos liderazgos en esta etapa o bien los mismos.

Se requerirá captar quiénes pueden constituir aportes técnicos para la vivienda y el barrio. Conformar un grupo de expertos que pueda ser a futuro un banco de maestros. Esto se puede asociar incluso con la Oficina Municipal de Intermediación Laboral, OMIL, dentro de algún programa de empleo.

Otra herramienta que entra en juego en el tema técnico es el vínculo con otras instituciones del tercer sector, como también las universidades.

El estado de las personas en esta etapa es de alta ansiedad y expectativas. Esto se traduce en una oportunidad de transformar ese estado en un impulso a la participación. Hay una necesidad de mantenerse en contacto con la entidad organizadora para saber el Estado del proyecto, estas instancias no pueden perderse en el traspaso de información, sino que deben ser momento de educación y organización.

Esta etapa termina con la entrega de la vivienda.

### 3. Habilitación de la Vivienda

#### a. Instalación en la Vivienda

Comienza con la recepción de la Vivienda. En este primer tiempo el foco está puesto “puertas adentro”. Cae el interés por el grupo o la comunidad, es necesario concentrarse en lo propio.

Es recomendable entregar **material educativo** desde una experiencia significativa, que se haya desarrollado en la etapa anterior. Se entra en una etapa de receso de la participación. El grupo necesita adecuarse a su nueva realidad y la única acción posible en este momento será la entrega de material que haga sentido en base de lo que se ha ido educando durante la etapa anterior. El material por sí solo no es posible de ser asumido, pero si es asociado a un aprendizaje significativo será de utilidad. La ventaja de vincularse a la comunidad sólo por un medio material en esta primera etapa es que se respeta un tiempo de adecuación y no se sobre-exige una atención que probablemente no serán capaces de entregar. El acompañamiento debe ser a una escala mucho menor, a nivel de apoyo de la instalación y del uso del espacio. Los contenidos del material deben relacionarse a la terminación de la vivienda y la adquisición de nuevos hábitos.

Al poco tiempo se hacen notar diferencias entre las viviendas. Surge naturalmente la necesidad de identificación y teniendo buenas herramien-

tas (educación, manuales, capacidad organizativa, planificación) algunas personas logran dar pasos importantes, haciendo un aporte al conjunto.

b. Ampliación y terminación (ampliación interna generalmente).

El grupo descrito anteriormente, logra las primeras acciones sobre su vivienda, es tiempo de rescatar y resaltar las buenas prácticas de modo que se socialicen y motiven a los que tiene menos recursos.

Se trabaja con dirigentes de las distintas agrupaciones vecinales, de modo de fortalecer la organización de ellos. El lugar ya no es el municipio, sino el barrio, la “batuta” la llevan ellos.

Luego de un tiempo las personas vuelven a mirar hacia fuera, en busca de apoyo, incluso en casos extremos surge la desesperanza; es importante dar signos de apoyo para evitar frustraciones y contener esas dificultades. En la “unión está la fuerza” para ampliar mejor y más fácilmente. Es un momento de alta participación.

Acciones concretas para lograr esto son:

- Catastro de ampliaciones y detección de buenas prácticas.
- Organización de dirigentes por unidades barriales, capacitación de líderes y replicadores.
- Búsqueda de financiamiento para elaboración de proyectos que permitan la creación de herramientas como el banco de materiales.

Si bien la propuesta no profundiza en la duración de cada etapa, es necesario considerar al menos 8 meses de pos-radicación, al poco tiempo de instalación se producen cambios significativos y se detectan buenas prácticas. Debiera considerarse un tiempo para apoyar la organización comunitaria en función de las ampliaciones. Se recomienda más que definir tiempos, definir los productos para dar término al Plan de Habilidad Social.

### 3.3.2 Instrumentos y mecanismos

Para que estos mínimos sean posibles, se debe asignar el costo real de lo que significa un plan de 24 meses que supone la participación de un equipo técnico profesional. El valor asignado hoy en forma directa para este fin (2 a 3 UF por vivienda), es insuficiente para cubrir un plan estructurado. En términos de costos, los planes sociales observados son de difícil valoración dado que cuentan con demasiados subsidios ocultos y aportes no valorizados.

Desde el punto de vista de los actores, los alcances actuales del Plan de Habilidad consideran vínculos de cooperación con otras entidades u organismos. Sin embargo, esta propuesta identifica una necesidad de explicitar y

potenciar la integración con otros, tanto por la oportunidad de abordar otros temas relacionados, como por la necesidad de coordinar otros recursos más allá de los del subsidio de la vivienda.

En base a la visión del eje temporal, es necesaria la creación de un subsidio que permita establecer la unión entre esta “familia beneficiada con el subsidio”, a la “familia poseedora de una vivienda terminada y ampliada”, en distintas modalidades según sea la condición de grupo de beneficiarios, o sea, la autoconstrucción, con sus limitaciones y utopías, a la generación de nuevas microempresas que trabajen desde y por lo comunitario. En ese sentido, la generación de este subsidio se observa como algo necesario y complementario con una política de vivienda basada en la progresividad de la solución.

Sin embargo, un subsidio directo a las entidades organizadoras, es decir, a la oferta de planes, sería ineficiente al desviar los recursos a otros sectores y urgencias sin eliminar de raíz el problema de los subsidios ocultos. Se propone un subsidio a los postulantes de viviendas que se base en el cumplimiento de los mínimos del plan social y asociado a la generación de planes de acción calendarizados para el desarrollo de la vivienda y el barrio, identificando y postulando a nuevas fuentes de ingresos (subsidios a la demanda) como complemento para ampliaciones o mejoramiento de barrios, reconociendo la necesidad de aprovechar otros subsidios que permiten potenciar y valorizar los distintos temas que se pretenden abordar con la obtención de la vivienda y asignar un valor a la gestión, transparentando los costos de la entidad organizadora.

El objetivo de este subsidio será la disminución de la pérdida de valor de la inversión en vivienda, entre una correctamente ampliada y una sin su ampliación o con una ampliación mal diseñada o mal ejecutada. El monto de éste no debería ser mayor a la diferencia entre V.A.N. de la inversión social unitaria en la vivienda ampliada y una sin ampliación, actualizada a la tasa pertinente de una inversión social, o sea la tasa de descuento social.

Esta pérdida de valor se ha estimado según las ecuaciones de rentabilidad de la vivienda social (Sabatini, 2005), considerando que los atributos exógenos, como la distancia al centro, son constantes y coherentes con los proyectos identificados y dejando como variable independiente la antigüedad de la vivienda y el tamaño sin ampliar o ampliado, según sea el caso. Se asume que la tasa de descuento social es de un 8% anual (SEBI, 2006), con lo cual se obtiene una disminución del valor efectivo de la inversión al cabo de 6 años, de 10 UF, entre una vivienda ampliada y una sin ampliar. Desde esa óptica, los valores de subsidio para estas familias deberían ascender a 10 UF, si se quiere que estas viviendas al menos no pierdan más valor que el esperado.



## 4. Consideraciones finales

### 4.1 Impactos esperados de la propuesta

Avanzar en esta dimensión de la Política Habitacional no sólo beneficia al receptor del subsidio, incidiendo directamente sobre su calidad de vida, sino que también es una manera de resguardar los barrios y hacer que la vivienda sea efectivamente un patrimonio familiar que se ve valorizado con el pasar del tiempo, tal como cualquier bien inmueble. Buenas y planificadas intervenciones en lo particular debieran lograr construir ciudades más bellas y valiosas.

Dada la naturaleza del producto, según los métodos de valoración disponibles, se cuenta con dos grandes grupos, uno cuantificable y otro intangible o no cuantificable. Este último nace de la mejora en la calidad residencial y, por ende, de vida de los beneficiarios.

En términos sociales, los cuantificables se refieren al aumento del valor social de la vivienda al cabo de su etapa del ciclo de vida. La propuesta busca aumentarlo mediante la articulación de las ampliaciones, el barrio y la mejora del concepto de identidad de los conjuntos. Todo ello aprovechando las instancias de participación ciudadana que el FSV necesita. Otro aspecto cuantificable es la optimización de las condiciones de habitabilidad reflejadas tanto en la disminución de las patologías propias de la mala situación ambiental en la vivienda, como en la optimización de los recursos energéticos de calefacción de la vivienda y la matriz uso energético de los conjuntos.

Al analizar los impactos según los actores involucrados, el mayor de éstos se encontraría en los beneficiarios. El Estado se beneficia al aumentar la riqueza del país, por ahorro de divisas al optimizar la matriz energética de la calefacción en vivienda, el ahorro de recursos por disminución de patologías, la mejoría de las condiciones de habitabilidad y uso, además de la ganancia de valor del parque futuro de viviendas.

Por otro lado, la entidad organizadora o EGIS, sería afectada por dos fenómenos: la disminución de subsidios ocultos, al transparentar el valor a pagar del plan social articulado, y la focalización de sus planes sociales en lo medular, lo que conlleva una optimización de recursos.

### 4.2 Aspectos operativos de la propuesta

#### 4.2.1 Estimación de Costos

El costo de la propuesta se obtiene de la entrega del subsidio adicional al porcentaje que se acoja y cumpla con los mínimos y la vinculación de las

familias en la red social del Estado. Si contemplamos las 217.000 viviendas anunciadas por el Gobierno en el discurso del 21 de mayo, y considerando que un 87% de ellas corresponde al Fondo Solidario de Vivienda, se llega a que el universo a cubrir es de 173.000 viviendas, alcanzando un costo de 1.730.000 UF (US\$ 60.550.000) por efecto de pago de subsidios, si la totalidad de las postulaciones logra cumplir con las herramientas de esta propuesta, además de los costos de operación y aumento de recursos humanos del Fondo Solidario de Vivienda.

#### 4.2.2 Cobertura Esperada

La cobertura de la propuesta considera todas las viviendas en sitio nuevo que se construirán en los próximos años, en base a la proyección de viviendas de FSV y a la proyección del presupuesto MINVU. En sí esta cobertura alcanza a 173.000 familias de los quintiles más bajos de la sociedad si se mantiene la participación actual de esta modalidad en el Fondo Solidario de Vivienda.

#### 4.2.3 Sistema de Financiamiento

La propuesta, y su correspondiente subsidio, se financiarán con un aumento presupuestario de acuerdo al porcentaje del universo de viviendas que sea factible incorporar a esta nueva modalidad de subsidio.

Lo interesante de la propuesta es el énfasis en la asignación de recursos a la gestión para mejorar la calidad de las viviendas, puesto que si gran parte de la superficie a construir está en manos de las personas, entonces se debe traspasar el conocimiento y facilitar las herramientas para que eso sea exitoso.

Por otro lado, es necesario aprovechar los subsidios anexos al FSV, que permiten complementar los fondos, valorizar los distintos temas que se pretenden abordar con la obtención de la vivienda y asignar un valor a la gestión, transparentar los costos de gestión.

#### 4.2.4 Contexto Normativo

El Fondo Solidario de Vivienda se encuentra reglamentado a través del Decreto Supremo N° 174 de fecha 30 de septiembre de 2005. En él se establecen los distintos requisitos y actividades a realizar por parte de quien postula a la obtención de una solución habitacional.

Considerando el enfoque planteado en la propuesta, en que se pretende establecer ciertas líneas de trabajo con las familias de manera de asegurar el vínculo de éstas con el proyecto arquitectónico, es necesario hacer algunas referencias a la regulación vigente de manera de incorporar esta nueva mirada. El centro de la propuesta se encuentra en el Plan de Habilitación Social. Se pretende que éste sea una herramienta para la organización y la gestión que puede apoyar o fortalecer la progresividad de la vivienda.

A su vez, la Resolución N° 533 (MINVU) de 1997 fija el procedimiento para la prestación de Servicios de Asistencia Técnica de ciertos programas de vivienda (entre ellos, el Fondo Solidario de Vivienda), refiriéndose al financiamiento para la ejecución del Plan de Habilitación Social. Dicho texto legal ha sido recientemente modificado a través de la Resolución N° 65 (MINVU) de 2006, mediante la cual se incluye un nuevo artículo sobre los Servicios de Asistencia Técnica del Programa Fondo Solidario de Vivienda, contemplándose los precios a pagar por cada una de las áreas de la Asistencia Técnica. De esta manera, el número 33 se refiere expresamente al área de Ejecución del Plan de Habilitación Social, señalando que “El Serviu pagará a la EGIS por la prestación de servicios de esta área de Asistencia Técnica un precio fijo, expresado en Unidades de Fomento, según número de familias beneficiadas con el proyecto”, pudiendo éste ser de 2 a 3 UF por familia. Esto constituye uno de los aspectos imprescindibles de modificar si se pretende dar algún tipo de prioridad al Plan como herramienta de habilitación de las familias en su proceso de apropiación de la vivienda. El financiamiento establecido es evidentemente insuficiente si se consideran las actividades exigidas al mismo, siendo imposible en la actualidad realizar una intervención sostenida en el tiempo ni consistente en los resultados en el proceso.

Por ello, se propone el aumento del mismo, a través de un pago de 10 UF con el que se financie tanto el diseño como la ejecución del Plan en todas sus etapas, de acuerdo a los cumplimientos de objetivos propuestos en lo particular de cada Plan.

El Título VIII, sobre el Plan de Habilitación Social, en su artículo 21 contempla tres áreas de trabajo; autodiagnóstico, acompañamiento y vínculos de cooperación. Se propone ordenar los alcances actuales del Plan de Habilitación Social en función de un Eje Temporal, en donde se asume efectivamente la condición dinámica de la vivienda al incorporar la variable tiempo. Los conceptos de “áreas” señalados en el citado artículo debieran entenderse reemplazados por los de “etapas”, de manera de reflejar la temporalidad del proceso que se realiza. Estas nuevas etapas serán cuatro; las de organización de grupo, ejecución del proyecto, habilitación de la vivienda y capitalización de patrimonio (ref. página 17). En ellas se planean ciertas actividades que tenderán a la habilitación de las familias en su proceso de habitación de la vivienda.

En este sentido, las actividades obligatorias que contempla actualmente el texto legal debieran estar en correlación directa con los contenidos mínimos de esta propuesta, de manera de considerar aquellos aspectos que parecen indispensables en el proceso de habitación de la vivienda.

Por último, la propuesta considera como un aspecto relevante la incorporación de la participación como un elemento clave para el empoderamiento de quienes participan del proceso. En este contexto, las acciones que plantea

el artículo 22, a propósito de las actividades obligatorias en las que se involucra a las familias, parecen centrarse en aspectos más ligados a la información que a una participación más efectiva y vinculante durante el proceso.

Incorporar el cambio en el enfoque del proceso de habitación de la vivienda, así como el fortalecimiento del Plan de Habitación Social con la existencia de ciertos contenidos mínimos en el texto que reglamenta el Fondo Solidario de Vivienda, parece imprescindible al momento de aspirar a que estas propuestas se traduzcan en una nueva política pública en materia de vivienda, que contribuya a una mejor relación del propietario con el entorno.

#### 4.2.5 Estrategia de Implementación

La implementación se apoya por medio de dos ámbitos: la difusión a los actores relevantes y la incorporación de los mínimos del plan de habitación social al sistema de evaluación de proyectos.

Para la difusión es necesario convocar a los actores relevantes de la parte operativa de la política como gobiernos municipales, entidades organizadoras, Serviu, fundaciones, entre otros.

Para lograr la incorporación real de los contenidos mínimos del plan al sistema del banco de proyecto, se propone un sistema de puntajes que potencie a los proyectos que busquen la progresividad de la vivienda.

## Referencias

- **Aguirre, Carlos**; Decisiones de inversión en el sector construcción”, 2006, Sin Editar, Apuntes de Curso, ECCUC.
- **Arriagada, Camilo**, “Satisfacción residencial en la vivienda básica Ser-viu: La perspectiva del Capital social”, 2002, Publicación 315, Mono-grafías y Ensayos, División Técnica de estudio y Fomento Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile.
- **Azqueta, Diego**, “Valoración económica de Bienes Ambientales” Mc Graw Hill 2001, 1era edición en español.
- **Centro de Economía Aplicada**, Universidad de Chile, Presentación en CLAD, 2005.
- **Hidalgo, Rodrigo**; “Historia de la Vivienda Social en Chile”. 2005, Editorial DIBAM, Santiago de Chile.
- **Kelly, J; Male, M.** “Value Management of Construction Projects”, 2004 Blackwell Publishing Co., UK.
- **Kelly, J; Male, M.** “Value Management in Design and Construction”, 1999, Spon Press, London, UK.
- **Nieto, Ma de la Luz** “Metodología de Evaluación de proyectos de vi-viendas sociales”, 1999, ILPES, Serie Manuales; CEPAL, Santiago.
- **Pro Urbana**, “Evolución del valor de la vivienda social”, 2005, Edición Digital Programa Políticas Publicas UC.
- **Rodríguez, Alfredo**; “Los con Techo”, 2005, Sur Ediciones, Santiago de Chile.
- **Romero, G. Mesías, R.** “La participación en el diseño urbano y archi-tectónico en la producción social del hábitat”. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el desarrollo CYTED. México, DF. 2004.
- **SETAC** “Directrices para la evaluación del ciclo de vida: código de prác-ticas.”, 1996, Society of Environmental Toxicology and Chemistry. Pen-sacola, FL, Sesimbra, Portugal.





# Rehabilitación de bloques de vivienda básica: Construcción de casa, comunidad y barrio

INVESTIGADORES

**MARGARITA GREENE Z.**

Académica Escuela de Arquitectura UC

**PABLO C. FUENTES**

Instructor Escuela de Arquitectura UC

---

## Introducción

Desde hace ya algunos años existe consenso en considerar a la vivienda como una necesidad básica del ser humano. Al respecto Vapñarsky (1951) señala que “la vivienda como valor social ha conquistado de hecho el consenso público: el derecho a tener acceso a una vivienda aceptable tiende a ser estimado tan valedero como el derecho a no pasar hambre, a preservar la salud y a educarse”. Desde aquí se deduce, que la sociedad como un todo debe tomar un rol activo en solucionar este problema. Ya no sería el caso dejar el tema vivienda librado a fuerzas fluctuantes como las del mercado. La mayoría de los países han asumido una fuerte responsabilidad respecto a este planteamiento; de hecho, la política pública de vivienda es importante dentro de los planes y programas de cualquier gobierno.

En este documento se presenta un proyecto de programa gubernamental que se considera de especial relevancia para el momento actual del país. Se trata de un programa de mejoramiento de vivienda y barrio como base para la construcción de una comunidad sana: Programa Vivienda más Barrio más Comunidad (V+B+C). Esta línea de acción no sólo es acorde a las políticas sociales del actual gobierno, sino que además podría llegar a ser emblemático de la coyuntura socio-política que se vive hoy.

El programa propuesto ofrece respuestas concretas a problemas reales de la pobreza, como son el hacinamiento y falta de iluminación en las casas, o los espacios públicos inmanejables de los conjuntos habitacionales, que se



han tornado inseguros y verdaderos focos y reproductores de delincuencia. No soluciona todas las aristas y complejidades de la pobreza, pero al proveer un nuevo soporte material para los barrios y viviendas, tiene la posibilidad de constituirse en un detonante de acciones por parte de los propios pobladores, quienes a la larga, son los únicos que pueden construir y consolidar sus propios vecindarios y comunidades.

Un programa como el que se propone reconoce lo realizado por las administraciones anteriores y construye sobre ellas, completando y complementando las líneas de acción anteriores. Así tiene la posibilidad de saldar una deuda pendiente con los pobres urbanos y ofrecerles el soporte para la construcción y consolidación de una comunidad sana.

## 1. Marco conceptual

### 1.1. Recuento de la Política Habitacional Chilena

En Chile, desde mediados del siglo XIX, emerge la preocupación por el déficit habitacional y se empieza a tomar conciencia que el sector privado no es capaz de proveer vivienda adecuada a toda la población. A principios del siglo XX, surgen las primeras legislaciones –la Ley 1.838 los Consejos de Habitaciones para Obreros se promulgó en 1906– y desde ahí hasta la fecha, la política habitacional ha sido parte importante de la agenda pública, presentando una variada gama de enfoques, estrategias y programas.

Hasta fines de los años 50, predominó en Chile, la labor directa del gobierno, aunque ciertas medidas de fomento de la inversión en vivienda, como por ejemplo la Ley Pereira N°9.135 de 1948 o el D.F.L. N°2 de 1959, lograron poner en acción al sector privado en la provisión de viviendas. En ese mismo período, durante el segundo gobierno de Carlos Ibañez (1952-1958), Chile se transformó en pionero al enfocar la vivienda por primera vez en relación a una política económica general. En estos años ya se habla de “Planes Nacionales de Vivienda”, de “soluciones integrales” y aún de “racionalización y coordinación de acciones” y en 1953 se crea la Corporación de la Vivienda (CORVI), con las funciones de ejecución, urbanización, reestructuración, remodelación, reconstrucción de viviendas y barrios.

En los años 60, la proliferación de conjuntos informales –en esa época llamados “poblaciones callampa”– obligaron al gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), a buscar soluciones más masivas y se recurre a la autoconstrucción, donde se consideran dos etapas: una primera que entrega un sitio urbanizado con caseta sanitaria de 8 m<sup>2</sup> como mínimo, y una segunda que considera una vivienda ampliable de 38 m<sup>2</sup> por autoconstrucción o por empresas.

A mediados de los años sesenta, la política habitacional pasa a ser un tema de alta relevancia. Durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) se declara que la vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia, debiendo estar al alcance de todos los niveles socio-económicos. Con el fin de conseguir estos objetivos, se crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Son tres los aspectos que marcan ideológicamente la gestión en vivienda de entonces: se concibe la solución al problema habitacional como una iniciativa mixta donde, fomentados por el Estado, participan todos los sectores afectados; se estipula que ella deberá ser pagada total o parcialmente, nunca regalada; y se entiende que ella no es una entidad aislada sino que debe ser complementada con equipamiento básico para promover el desarrollo comunitario (Bravo y Martínez, 1993).

En esos años se lleva a cabo la Operación Sitio, un hito histórico en términos conceptuales, ya que viene insinuando lo que más adelante se denominará el enfoque progresivo a la vivienda. Desde esta perspectiva, se deja de entender a la vivienda como un paquete cerrado y pasa a considerarse una solución habitacional que puede iniciarse modestamente y ser mejorada en el tiempo por los propios beneficiarios. A pesar que los años 60 y 70 se caracterizaron por una alta producción de vivienda, en el país se vivía una activa movilización social, donde proliferaron las “tomas” de terreno, las que pasarán a ser uno de los procesos más marcadores en dar forma a lo que son hoy nuestras ciudades.

El gobierno de Salvador Allende (1970-1973) se inicia con un planteamiento radical e idealista —la vivienda es un derecho irrenunciable y el Estado debe proporcionarla a su pueblo— y con una política agresiva de producción de vivienda: el Plan de Emergencia 1971, que programa iniciar la construcción de casi 90 mil unidades en el año. Si bien inicialmente se logró aumentar la producción de viviendas, no se pudo cumplir las metas propuestas ni mantener el alto ritmo de construcción. Pero lo más característico del período fueron las tomas de terreno las que —aún cuando muy deficitariamente— proveyeron de alojamiento a los sectores pobres de la población en los llamados “campamentos”. De hecho, como lo señala Necochea (1987), a la caída del gobierno de la Unidad Popular en 1973, prácticamente toda familia tenía un lugar donde vivir, aunque sólo fuera un terreno con algún tipo de instalación.

En un contexto de crisis económica, social y política, las Fuerzas Armadas instauran el gobierno militar de Augusto Pinochet (1973-1989), que postula una política de vivienda prácticamente opuesta a la del gobierno socialista. Aquí se plantea que la vivienda es un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro y que familia y Estado comparten su cuota de responsabilidad. La política de vivienda, especialmente a partir de los años 80 cuando se afianza

el concepto de estado subsidiario, buscó traspasar el máximo de la labor al sector privado. Así, se implementaron los llamados a licitación “llave en mano” y “obras vendidas” del MINVU, que dejaban la compra del terreno, ejecución del proyecto, construcción y administración de las obras, e incluso el financiamiento, al sector privado.

Las principales líneas de acción basadas en esta política, el Programa de Vivienda Básica (PVB) y el Subsidio Unificado, no lograron una significativa reducción del déficit habitacional ni llegar a los sectores más pobres. Dado que al mismo tiempo se suprimieron las tomas de terreno, la respuesta popular a la escasez de vivienda fue el “allegamiento”. Este fenómeno, que a fines del gobierno militar se estima que afectaba a unas 700 mil familias, considera a aquellas personas o familias, que por no tener una vivienda, deben recurrir a compartir vivienda o sitio con parientes o amigos.

Por otro lado, la herencia de operaciones sitio que no se consolidaron, campamentos y poblaciones callampa con serias carencias de infraestructura, llevó al gobierno militar a implementar un programa de saneamiento legal y sanitario: el Programa de Lotes con Servicios, que en sus etapas posteriores pasó a llamarse el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB). Este, a diferencia la Operación Sitio que buscaba proveer nuevas soluciones, se implementó como una política de radicación que venía a suplir carencias sanitarias y de legalización.

Con el fin del gobierno militar, el primer gobierno de la Concertación por la Democracia de Patricio Aylwin (1989-1993) enfrentaba el riesgo de que se re-editaran las tomas de terreno de los 60 y 70, lo que se temía podía desestabilizar la democracia. Así, el principal desafío era proveer viviendas para los allegados y sin casa de forma rápida y eficiente. Ello se entendió como una urgencia a la cual se debía responder con cantidad, aún cuando se bajaran los estándares habitacionales. Las principales respuestas operativas en ese momento fueron la implementación del Programa de Vivienda Progresiva, que entregaba “soluciones modestas inicialmente pero mejorables en el tiempo” (Mac Donald, 1987), y la aceleración de la producción de viviendas en el marco del PVB.

Tanto el gobierno de Aylwin, como los posteriores de la Concertación por la Democracia, Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1993-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006 hasta hoy), promueven una política de vivienda que busca “facilitar a los diversos sectores socio económicos las condiciones para acceder a la vivienda, en un hábitat adecuado” (MINVU, 1991). La estrategia por un lado ha sido la de continuar con las líneas de subsidio y de producción de vivienda que venían de antes (PET, PVB, Subsidio General Unificado) y complementarlas con nuevas líneas operativas que atiendan pro-

blemáticas específicas detectadas (subsidio de renovación urbana, de recuperación patrimonial, leasing habitacional, densificación predial). En los últimos años eso sí, se empieza a ver el reemplazo de los programas tradicionales, como el PVB por líneas nuevas como la Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

## 1.2 El Programa de Vivienda Básica (PVB)

Uno de los programas cuantitativamente más relevantes financiado por el MINVU, es el Programa de Vivienda Básica (PVB). En sus orígenes (D.F.L. N° 2552 de 1979), el PVB estuvo destinado a resolver problemas de erradicación y radicación de campamentos, con un beneficio que variaba entre las 180 y 225 UF. Se consideraba a la vivienda básica como “...la primera etapa de una vivienda de interés social financiada con recursos públicos y destinada a resolver las radicaciones y las erradicaciones de campamentos, permitiendo mejorar las actuales condiciones de vida de sus pobladores” (MINVU, 1981; p.63).

Más adelante, en 1984, el Programa se amplió para atender los requerimientos habitacionales de familias de bajos ingresos, allegadas o en otras situaciones de marginalidad habitacional. Asimismo, a partir de ese año se diversificaron las soluciones, en cuanto a características, tipologías y estándares. El marco legal que sustenta esta línea de acción desde entonces y hasta hoy es el D.S. N° 62: “Reglamento del Sistema de Postulación, Asignación y Venta de Viviendas Destinadas a Atender Situaciones de Marginalidad Habitacional”.

### 1.2.1 Gestión del PVB

Desde la reforma del MINVU en 1973 donde se crean los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) y las Secretarías Ministeriales (SEREMI) regionales, comienza un período de creación y prueba de programas habitacionales basados en el esquema de “subsidio a la demanda”, que fueron madurando durante los años 80.

La implementación del llamado “subsidio a la demanda”, del cual el PVB fue su primer exponente, fue una de las importantes innovaciones frente al problema de la vivienda social, del que Chile fue pionero en Latinoamérica. Los principales logros de este sistema fueron que bajó el costo de la vivienda, aumentó masivamente la producción, dinamizó al sector de la construcción e instauró un sistema de asignación y contrataciones objetivo y transparente.

En términos de gestión, tradicionalmente era realizada en su mayor parte por el propio Ministerio: las familias postulaban a viviendas construidas a partir de gestiones SERVIU, el que otorgaba el crédito, seleccionaba y asignaba las viviendas. Esta forma de gestión, llamada “modalidad SER-

VIIU”, fue complementada por la llamada “modalidad privada”, que se empieza a implementar a mediados de los 90 y que ha venido cobrando cada vez más fuerza. De hecho es la antecesora del Fondo Solidario de Vivienda, principal programa de vivienda MINVU para los sectores más vulnerables en la actualidad.

En la modalidad privada el SERVIU tiene un rol más subsidiario. Las familias reciben un subsidio (previa condición de ahorro), compran su vivienda en el mercado y complementan la diferencia con un crédito hipotecario adquirido en instituciones bancarias. Esta modalidad de gestión se complementa con la postulación colectiva, incorporando la asistencia social y técnica por Organizaciones no Gubernamentales, Oficinas de Asistencia Técnica o Entidades Organizadoras.

#### 1.2.2. Valor, financiamiento y tipología de las viviendas

El PVB ofrece a sus beneficiarios una vivienda localizada en un conjunto habitacional urbanizado, en sitio urbanizado de 100 m<sup>2</sup> en caso de viviendas de un piso o 60 m<sup>2</sup> en caso de viviendas de dos pisos (Tipo A y B); o vivienda en edificio de hasta cuatro pisos (Tipo C). Su costo ha variado entre las 200 y 400 UF, con un costo promedio de 320 UF al año 2000.

Al igual que en otros programas, el financiamiento de la vivienda se realiza mediante tres fuentes: el ahorro de las familias, un subsidio habitacional consistente en una ayuda estatal directa sin cargo de restitución y un crédito. Sus características son las siguientes:

- El total del ahorro acreditado en las etapas del proceso de postulación.
- Un subsidio habitacional de máximo 140 UF<sup>1</sup>.
- El saldo, si es que lo hay, se paga con un crédito hipotecario otorgado por el SERVIU al beneficiario y que se cancela en un plazo no mayor a los quince años.

### 1.3 Programas de Mejoramiento Habitacional

Una alta proporción del déficit habitacional en América Latina tiene que ver con la calidad de los inmuebles y debe abordarse a través de acciones de rehabilitación. Este tipo de deficiencia habitacional, comúnmente llamado déficit cualitativo, suele referirse a carencias de infraestructura (agua potable y alcantarillado principalmente), de materialidad (calidad de los pisos, techos y muros) e incluso de legalidad (tenencia irregular); y en general se relaciona a asentamientos precarios o irregulares. De hecho la CEPAL

---

1 Este monto puede aumentarse por Resoluciones MINVU en las Regiones XI y XII.

define por mejoramiento a una intervención físico constructiva básica (en suelo y techumbre) sobre una vivienda precaria.

En Chile, el tema del mejoramiento del parque habitacional es antiguo. Hidalgo (2005) se remonta a los años 30 y cita las leyes de Fomento de la Edificación Obrera y la Junta Central de Habitación Popular, que en su normativa consideraban “la reparación de viviendas consideradas insalubres...la terminación de obras empezadas por los interesados y pagos de predios que se adquieran o expropien para la construcción y mejoramiento de habitaciones”.

Sin embargo, lo nuevo que ha ocurrido en estas últimas dos décadas, es que el propio Estado ha sido el productor –si bien indirectamente– de grandes áreas residenciales de calidad deficitaria. A diferencia de épocas pasadas, las deficiencias cualitativas que salen a la luz pública a raíz de los temporales del invierno de 1997, se constatan en viviendas consideradas para efectos censales como definitivas y permanentes, y más aún en viviendas producidas por el mismo Estado. Hay varios estudios que ahondan en lo expuesto (Rodríguez y Sugraves, 2005; Ducci, 1997).

Para enfrentar estos y otros problemas surgidos en conjuntos construidos por el Estado, el MINVU durante los últimos años, ha tomado una serie de medidas de corto y mediano plazo referidas a las nuevas viviendas. Entre ellas, ha determinado mayores exigencias de especificaciones técnicas, cambios en procedimientos operativos y bases de licitación; y ha diseñado e implementado programas habitacionales orientados a mejorar los estándares de calidad tanto del diseño como de la construcción de viviendas. En esta misma línea, el año 2001, se crea el Fondo Solidario de Vivienda (FSV) como una nueva línea de acción que integra a la comunidad en la gestión de su propia solución habitacional. Este Programa está orientado a familias sobre la línea de pobreza, pero que no son sujeto de crédito hipotecario bancario a largo plazo.

Posteriormente, en el año 2004, se estrena el Programa de Mejoramiento de la Vivienda y su Entorno (D.S. N° 84), hoy vigente y actualizado (Tapia, 2006) y, el 2005, el Programa de Reparación de viviendas SERVIU (D.S. N° 149). En ambos programas por primera vez se entrega un segundo subsidio a un mismo beneficiario y en la misma propiedad.

Por último, se destaca la línea de Mejoramiento de la Calidad de Viviendas y Entornos que en julio del presente año anunció el gobierno. En éstas se propone “...recuperar el patrimonio familiar, deteniendo el deterioro de las viviendas y sus entornos en un esquema participativo...” (www.minvu.cl, 2006). Se espera lograr este objetivo a través de la recuperación de barrios vulnerables y patrimoniales y de reparaciones, ampliaciones y mejoramiento de viviendas sociales. De acuerdo a lo señalado, al año 2007 se entregarán

tres tipos de subsidios que apuntan al mejoramiento de vivienda y su entorno: un subsidio de máximo 12 UF para el mejoramiento del entorno, con 1 UF de ahorro mínimo y 3 UF para asistencia técnica; un subsidio de hasta 50 UF para el mejoramiento de la vivienda, con 3 UF de ahorro mínimo y 5 UF para asistencia técnica; y, un subsidio para ampliaciones de 90 UF, con un ahorro mínimo de 5 UF y un aporte a la asistencia técnica de 8 UF (Cuadro 1).

A esto se suma el interés del Gobierno, por instaurar una política de Regeneración de Barrios, manifestada en una primera etapa, a través de un programa que recuperará los 200 barrios más deteriorados y deprimidos socialmente en el país, llamado “Quiero Mi Barrio”. En la misma dirección siguen operando los Programas de Pavimentos Participativos, de Espacios Públicos y de Mejoramiento de Condominios Sociales.

**CUADRO 1 Nuevos Programas de Protección del Patrimonio Familiar**

	<b>Subsidio</b>	<b>Ahorro previo</b>	<b>Asistencia Técnica</b>
Mejoramiento del entorno	12 UF	1 UF	3 UF
Mejoramiento de la vivienda	50 UF	3 UF	5 UF
Ampliaciones	90 UF	5 UF	8 UF

#### **1.4 Política Habitacional Vigente**

A partir del 2000, comienza a generarse una serie de estudios y debates con diversos sectores de la sociedad sobre el tema de la política habitacional. Entre ellos académicos, legisladores, sector privado y sector público, dando origen a la formulación de la llamada “Nueva Política Habitacional”. El principal eje orientador de esta política es la re-focalización del gasto en vivienda social hacia el 20% más pobre de los chilenos, que coincide con la población en situación de indigencia y pobreza en el país.

En estos últimos días, se ha presentado la política de vivienda para los próximos años, denominada “Política Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social”. Esta, como su nombre lo indica trae un fuerte énfasis en el “...mejoramiento de la calidad e integración social, (lo) que permitirá disminuir drásticamente el déficit habitacional del 20% más pobre de la población; aumentar la superficie de las viviendas sociales y asegurar su calidad; revertir la segregación social en la ciudad, mejorar el stock de casas y barrios existentes, y seguir ayudando a los sectores medios que necesitan del apoyo del Estado para alcanzar su vivienda propia” (www.minvu.cl, 2006).

Asimismo, se pretende garantizar la calidad de las viviendas sociales aumentando su superficie, mejorando su estándar y los procesos de diseño y construcción. En este sentido se asegurará que ellas tengan un mínimo de dos dormitorios, ampliables a cuatro; para lo cual se aumentará el monto del subsidio en 50 UF promedio.

Otro aspecto relevante que se destaca es que en materia de calidad para las familias más pobres, se comprometió una rigurosa evaluación de los proyectos; la operación de un Programa de Aseguramiento de la Calidad (P. A. C.) y la regulación de las entidades organizadoras que son las que acompañan a los beneficiarios en la concreción de sus proyectos habitacionales.

## 2. Diagnóstico

La problemática de la vivienda social, presente en la historia chilena desde los inicios del siglo XX, ha venido cambiando su faz periódicamente. En la segunda mitad del siglo, esto se hace particularmente evidente: si los años 50 fueron los tiempos de las poblaciones callampa, los 60 fueron los de las tomas de terreno y campamentos periféricos, los 70 y 80 fueron los tiempos de los allegados y sin casa, mientras los 90 y dos mil corren el riesgo de transformarse en los años de la problemática de los “con casa” (ver por ejemplo Rodríguez y Sugraves, 2005).

Al asumir el primer gobierno de la Concertación en 1990, se calculaba un déficit de un millón de viviendas (Mac Donald 1986; 1988), lo que se temía podía traducirse en un proliferamiento de tomas de terreno. Como una forma de dar respuesta a la demanda insatisfecha por nuevas viviendas, la política de gobierno en ese momento se centró en la producción de soluciones habitacionales. Así se inició el Programa de Viviendas Progresivas (PVP) y se le asignaron fuertes recursos al ya tradicional PVB. Este programa, que venía funcionando desde inicios de los años 80, y con un sistema de subsidio a la demanda donde las empresas competían por precio, había logrado bajar los costos de forma importante, produciendo cada vez más viviendas con menos recursos. Una de las soluciones que había demostrado ser eficiente en estos términos, especialmente considerando ubicaciones con suelos de más valor —como las ciudades mayores— eran los bloques de vivienda de tres o cuatro pisos (denominados Tipo C). Así estos bloques de vivienda social se constituyeron en la tipología más recurrente de los programas de vivienda social de las últimas dos décadas en Chile.

Esta solución, que tuvo la virtud de contribuir significativamente a la reducción del déficit habitacional de nuestro país, actualmente se encuentra fuertemente cuestionada. Se la asocia con las erradicaciones de pobladores realizadas por el gobierno militar, con la dramática segregación residencial



entre los pobres y ricos (Sabatini, 2000), con el agravamiento de problemas de salud mental (Ducci, 1997), con el debilitamiento de la familia, con la delincuencia y con prácticamente todas las patologías sociales urbanas de las grandes ciudades contemporáneas.

Sin desconocer la realidad de los problemas señalados, ni su importancia, el programa gubernamental que aquí se esboza propone abordar tres elementos que se consideran clave en los problemas asociados a esta tipología de vivienda: el tamaño insuficiente de los departamentos para acoger a una familia de cuatro o más integrantes, la falta de espacios comunes de encuentro comunitario y la indefinición del espacio público asociado a los bloques.

### 2.1 Definición del problema

El problema es un stock de viviendas clasificadas como definitivas y permanentes que no está solucionando la necesidad mínima para la cual fueron construidas: la de albergar un hogar, construir un espacio comunitario ni constituirse en un espacio urbano de calidad. Si inicialmente las viviendas fueron soluciones mínimas, una parte importante de ellas así como los barrios en que se emplazan, se ha deteriorado de forma tal que hoy día han pasado a ser viviendas y barrios carenciales (vulnerables o críticos según el programa Quiero Mi Barrio).

Hay tres eventos, ampliamente difundidos por los medios de comunicación masivos, que han contribuido a destacar la tipología de bloques de tres y cuatro pisos de vivienda básica (Tipo C) como símbolo de “soluciones que son problema”. El primero de estos eventos fue la película chilena *El Chacotero Sentimental*, que muestra vividamente las dificultades de llevar una vida de familia en un departamento de esta tipología con un alto nivel de hacinamiento, tanto a nivel de la casa como de conjunto habitacional. El segundo

FIGURA 1 Ampliaciones Informales en Bloques de Vivienda Tipo C



fue la serie de temporales del invierno del año 1997 donde se mostraron las llamadas casas COPEVA, posteriormente envueltas en plástico, con serias deficiencias constructivas. El tercero ha sido la Villa El Volcán en Puente Alto que por problemas de delincuencia ha pasado a ser emblemática de patologías sociales, asociada también a esta tipología. De hecho esta Villa es precisamente donde se filmó la película y una de las que más daños sufrió con los temporales.

También es importante destacar que esta misma tipología deja ver ampliaciones informales que se descuelgan de los segundos y terceros pisos, que son ejemplo de la capacidad constructiva y el ingenio de los pobladores que con creatividad y pocos recursos logran aumentar la superficie de sus viviendas en forma sustancial. Sin embargo estas mismas ampliaciones, atentan contra la seguridad de sus moradores ya que no cumplen con los mínimos estándares de seguridad; especialmente frente a un sismo. Asimismo, las apropiaciones del espacio público que se hacen sin visión de conjunto van dejando áreas sin control visual de los espacios interiores ni del mismo espacio público, generando una suerte de laberintos que terminan siendo refugio de delincuentes.

Las imágenes de la Figura 1 muestran este tipo de iniciativa, dejando ver por un lado el esfuerzo desplegado y la magnitud de las superficies ganadas por los habitantes, y por el otro, los riesgos estructurales y deterioro del entorno que ello va significando.

Finalmente, la alta densidad, niveles de hacinamiento interno, carencia de espacio comunitario y la indefinición del espacio público, van minando los valores del grupo y atentan contra la buena convivencia de los vecinos. Así las familias se vuelcan al interior de sus viviendas buscando protegerse individualmente de lo que consideran un medio adverso y peligroso, aumentando el problema de desintegración física y social. Esto a su vez se traduce en un deterioro de los espacios comunes, construyéndose un círculo vicioso de pobreza donde el deterioro físico ya no es solo expresión y resultado de la pobreza sino que también reproductor de ella.

## **2.2 Magnitud del problema**

En los últimos 16 años, el MINVU ha construido o subsidiado 1.231.551 soluciones habitacionales. De éstas un 29% (equivalente a 357.111 viviendas) ha sido construida a través del PVB y de la Nueva Básica (Cuadro 2).

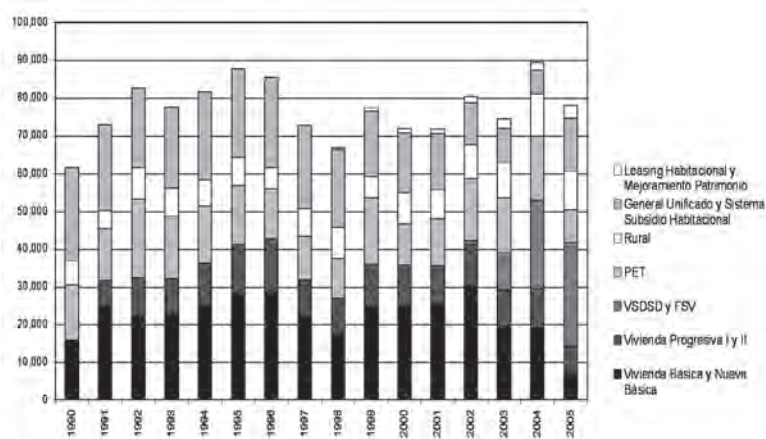
CUADRO 2 **Viviendas Terminadas y Subsidios Pagados por Programa**

	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>Viviendas SERVIU</b>		
Vivienda Básica	296,339	24.1%
Vivienda Progresiva	46,210	3.8%
VSDSD	13,658	1.1%
<b>Subsidios</b>		
General Unificado	279,068	22.7%
PET	230,112	18.7%
Rural	123,352	10.0%
Nueva Básica	60,772	4.9%
Progresiva I Etapa	87,859	7.1%
Progresiva II Etapa	20,199	1.6%
Leasing Habitacional	13,218	1.1%
Fondo Solidario de Vivienda	48,233	3.9%
Sistema Subsidio habitacional	12,297	1.0%
Mejoramiento Patrimonio Familiar	234	0.0%
	<b>1,231,551</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: www.minvu.cl

En la Figura 2 se muestra la producción habitacional gubernamental en estos últimos 16 años. En éste se aprecia la gran relevancia que ha jugado el PVB en proveer viviendas para los sectores de menos recursos. Asimismo, es posible observar que en los últimos años esta línea de acción está siendo reemplazada por los nuevos programas: Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) y Fondo Solidario de Vivienda (FSV).

El MINVU describe las viviendas producidas a través del PVB de acuerdo a una tipología donde diferencia entre las viviendas Tipo A, B y C. Las Tipo A y B corresponden a casas pareadas y aisladas de uno y dos pisos, y las Tipo C, a bloques de tres y cuatro pisos. Un registro de las viviendas iniciadas entre los años 1992 y 2003 deja ver que en estos doce años se iniciaron 133.959 viviendas Tipo C. Según se aprecia en el Cuadro a continuación, esta tipología superó las 20 mil unidades en el año 1992 y desde ahí fue declinando hasta el 2003, cuando sólo se inició la construcción de 1.473 viviendas de este tipo.

**FIGURA 2 Viviendas Terminadas y Subsidios Pagados**

**CUADRO 3 Número de Soluciones PVB Tipo C por Año y Región**

Reg	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tot Reg	%
1													0	0.0
2					62	110		460	110	516			1,258	0.9
3								207		321			528	0.4
4	218				66								284	0.2
5	3,122	1,414	2,454	1,353	1,700	1,608	1,760	1,945	2,260	1,789		448	19,853	14.8
6	2,280	996	1,311	1,204	1,474	700	340	592	638		522		10,057	7.5
7	1,200	504	264	639	336	492	300	396		468			4,599	3.4
8	104		144	2,244	1,772		1,344	2,497		386	344	450	9,285	6.9
9	204	414	396	468	648	66			192				2,388	1.8
10			184			178		178					540	0.4
11													0	0.0
12						760							760	0.6
RM	14,600	11,832	9,402	8,442	7,160	5,590	7,410	7,897	4,924	5,235	1,340	575	84,407	63.0
	21,728	15,160	14,155	14,350	13,218	9,504	11,154	14,172	8,124	8,715	2,206	1,473	133,959	100

Al comparar la producción de viviendas básicas según su tipología (Figura 3), se puede observar como inicialmente el Tipo C fue mayoritario, para luego declinar y llegar a ser minoritario<sup>2</sup>. Por otro lado, la Figura 4 muestra la alta proporción de esta tipología (6 de cada 10) en la Región Metropolitana.

<sup>2</sup> El dato de las viviendas Tipo C se refiere a viviendas iniciadas y el de las Tipo AB se estimó a partir del total de viviendas terminadas réstandole las iniciadas Tipo C.

Según informantes calificados, la declinación del Tipo C se debió principalmente a la baja aceptación que tenía esta tipología entre los beneficiarios, y su alta incidencia en la Región Metropolitana, a los altos costos del terreno en la región capital.

FIGURA 3 **Viviendas Básicas Según Tipo**

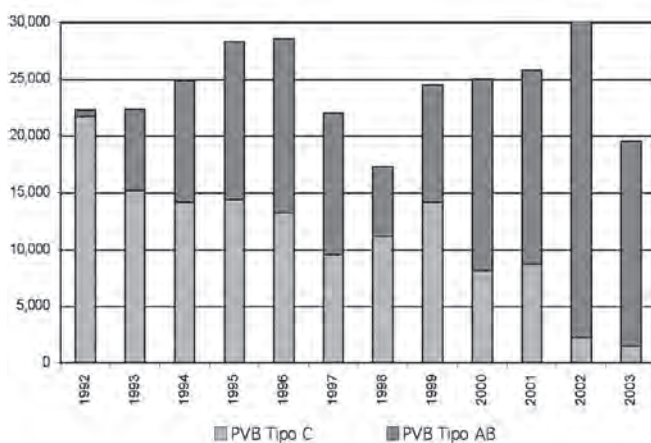
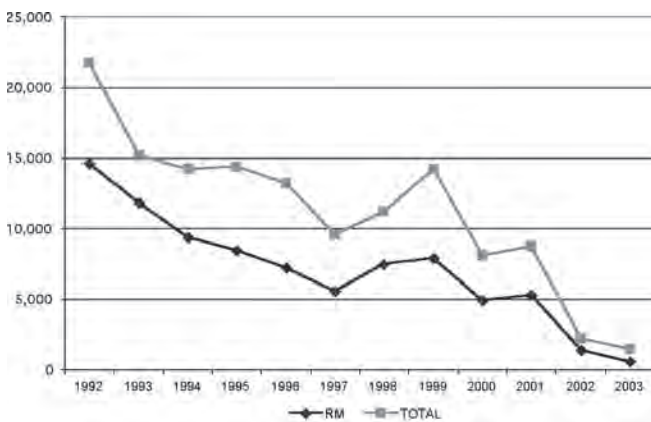


FIGURA 4 **Soluciones PVB Tipo C por Año Totales y en la Región Metropolitana**



Por último, en términos del diagnóstico es importante señalar que en el 2004, en base a los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda, el

MINVU cuantificó el déficit habitacional chileno desde una perspectiva amplia que consideraba no sólo la necesidad de nuevas viviendas, sino también la necesidad de ampliación y mejoramiento del stock existente. El cálculo final dejó ver la necesidad de construir 543.542 nuevas viviendas, 442 mil necesidades de ampliación (de las cuales identifican 105 mil como más urgentes) y 677 mil necesidades de mejoramiento de materialidad y/o saneamiento (MINVU, 2004)<sup>3</sup>.

### 2.3 Parámetros

Cada sociedad define la “vivienda aceptable” por encima de cierto nivel de condiciones mínimas de habitabilidad y saneamiento involucradas en el concepto mismo de la vivienda: un abrigo de la intemperie, una estructura física que satisface necesidades biológicas y necesidades sociales del grupo familiar. Las condiciones de vivienda definen en un sentido muy concreto el bienestar de las personas. Las personas requieren un cobijo para protegerse de los elementos naturales, necesitan privacidad para desarrollar la vida familiar, a la vez que un conjunto de servicios urbanos y equipamiento para desarrollar la vida vecinal y comunitaria. Así, la problemática de la vivienda, independientemente del enfoque que se adopte, abarca una diversidad de dimensiones, tales como: protección ambiental, espacio habitable, saneamiento, equipamiento comunitario, servicios urbanos y relaciones sociales, entre otras.

De acuerdo a la última evaluación de satisfacción residencial para viviendas básicas, realizada para el MINVU en los estudios del “Sistema de Medición de Satisfacción de Beneficiarios de Vivienda Básica”, se opta por desglosar la satisfacción residencial en tres aspectos susceptibles de ser medidos y analizados independientemente: satisfacción con la **vivienda**, con la **comunidad** y con el **barrio**<sup>4</sup>. Cada uno de estos aspectos se compone a su vez de un conjunto de elementos o atributos.

“La satisfacción con la vivienda incorpora atributos de materialidad y habitabilidad de la casa (y del sitio cuando se trata de tipologías en extensión), tales como tamaño y distribución de recintos, materialidad de los muros y del piso. La satisfacción con la comunidad recoge los atributos del entorno social,

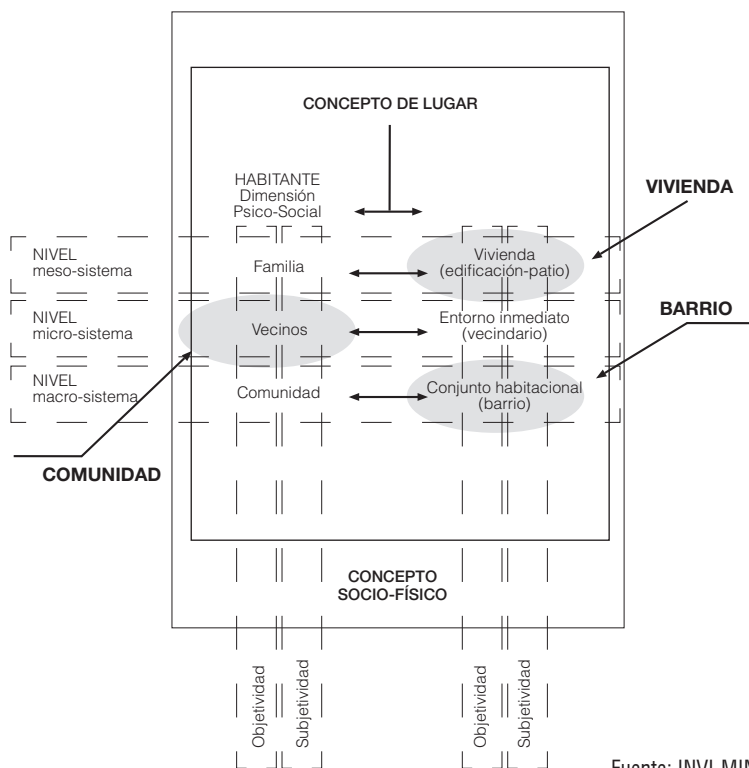
3 Al respecto se debe hacer dos aclaraciones. La primera es que estas cifras corresponden al total del parque habitacional y no sólo a los bloques. La segunda es que este requerimiento de ampliación surge de la existencia de dos o más núcleos familiares al interior de una vivienda que no están en condiciones económicas de mantener una vivienda independiente.

4 El MINVU ha venido encargando la medición de satisfacción residencial de beneficiarios de vivienda básica desde el 2000. Estos estudios han sido realizados por el INVI de la Universidad de Chile y DICTUC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con la contraparte de la DITEC del MINVU, pero usando un marco conceptual y metodológico muy similar para asegurar la comparabilidad de los datos.

tales como redes sociales de ayuda, participación en organizaciones y percepción de patologías sociales (delincuencia, drogadicción, alcoholismo). La satisfacción con el entorno incluye atributos del equipamiento e infraestructura del barrio, tales como estado de la pavimentación de calles y veredas, y cercanía a escuelas y consultorios” (DICTUC, 2000).

De acuerdo a esta definición y a la matriz de satisfacción residencial propuesta por el MINVU (2002), los aspectos que se están considerando en esta propuesta son la dimensión físico-espacial que el INVI define como “Vivienda (edificación-patio)” en el nivel micro-sistema, la dimensión psico-social “Vecinos” en el nivel meso-sistema y la dimensión físico-espacial “Conjunto habitacional (barrio)” en el nivel macro-sistema. En la figura a continuación se presenta la Matriz de Satisfacción Residencial propuesta por el INVI (en documento MINVU, 2002), destacando las tres dimensiones abordadas en la presente propuesta: vivienda, barrio y comunidad.

FIGURA 5 Matriz de Satisfacción Residencial



Fuente: INVI-MINVU, 2002

En estas tres dimensiones —barrio, comunidad y vivienda— se trabajará con un sólo parámetro cuantificable y que debiera aplicarse en todos los casos donde se aplique el programa: se refiere a vivienda y es el índice de hacinamiento.

No es necesario fundamentar la importancia del hacinamiento en el bienestar familiar y en la calidad de vida, sin embargo, es importante recalcar que hay evidencia que relaciona el hacinamiento con la transmisión de pobreza de una generación a otra, ya que interfiere en el desarrollo educativo. De acuerdo a la CEPAL (1990) los casos de rezago escolar se incrementan entre 2 y 4 veces entre los niños de hogares hacinados.

El Cuadro 4 sintetiza dos niveles de hacinamiento y cuatro formas de medir hacinamiento: personas por recintos habitables, personas por dormitorio, personas por cama<sup>5</sup> y superficie por persona. Se señala que el MINVU para el último cálculo de déficit habitacional que ha publicado (MINVU, 2004) consideró el índice de personas por dormitorio.

CUADRO 4 **Indicadores de Hacinamiento**

	<b>Personas por Recintos Habitables<sup>6</sup></b>	<b>Personas por Dormitorio</b>	<b>Personas por Cama</b>	<b>Superficie por persona</b>
Sin hacinamiento	Hasta 2	Hasta 2,4	Hasta 1	12 m <sup>2</sup> y más
Hacinamiento Moderado	2,1 a 3	2,5 a 4,9	1,1 a 2	8,1 a 12 m <sup>2</sup> por persona
Hacinamiento Crítico	3,1 y más	5 y más	2,1 y más	Menos de 8m <sup>2</sup> por persona

Los parámetros precisos a alcanzar a través del programa en términos de barrio y comunidad, serán determinados caso a caso. Sólo queda por recalcar la importancia de abordar las tres dimensiones —barrio, vivienda y comunidad— al mismo tiempo, ya que toda situación habitacional consta de estas tres dimensiones al menos.

### 3. Propuesta

#### 3.1 Objetivos generales y específicos

El objetivo general de la propuesta de política pública que aquí se presenta es diseñar una estrategia de gestión y de intervención que permita la adecuación de viviendas sociales entregadas previamente por programas de gobierno, a

5 Suele referirse a éste como Índice de Promiscuidad.

6 Excluye baño y cocina de uso exclusivo.



estándares que permitan alcanzar una casa digna, una comunidad sana y un barrio seguro.

Para ello, los objetivos específicos pueden resumirse en:

- i. En lo referido a la **vivienda**, el programa ofrece la construcción de un soporte estructural que permitirá a las viviendas alcanzar superficies mínimas, manteniendo buenas condiciones de iluminación y ventilación. Se propone una ampliación de la superficie habitable de entre 15 m<sup>2</sup> y 20 m<sup>2</sup>, lo que permitiría que las viviendas alcancen una superficie final de entre 48 y 60 m<sup>2</sup>.
- ii. En lo referido a **comunidad**, el programa apunta a cualificar y configurar espacios de uso colectivo que complementen los estándares mínimos de las viviendas. Para ello se ofrece la redefinición de las de co-propiedades entre vecinos existentes, reduciéndolas a grupos de entre 24 y 50 familias; la definición y cercamiento de un espacio abierto de uso común; la construcción de una sala múltiple (preferentemente en segundo piso para aumentar el uso del suelo en el primer piso) y el mejoramiento del sistema de escaleras (reemplazándolo por ejemplo por un sistema de pasarelas).
- iii. En lo referido al **barrio**, el programa apunta a construir espacios públicos controlados y conectados a la malla general de la ciudad, de forma de integrar los conjuntos a la ciudad. Ello considera desde la apertura de nuevas calles, definición de estacionamientos, arborización, así como construcción de equipamiento comunitario.

### 3.2 Herramientas, instrumentos, mecanismos

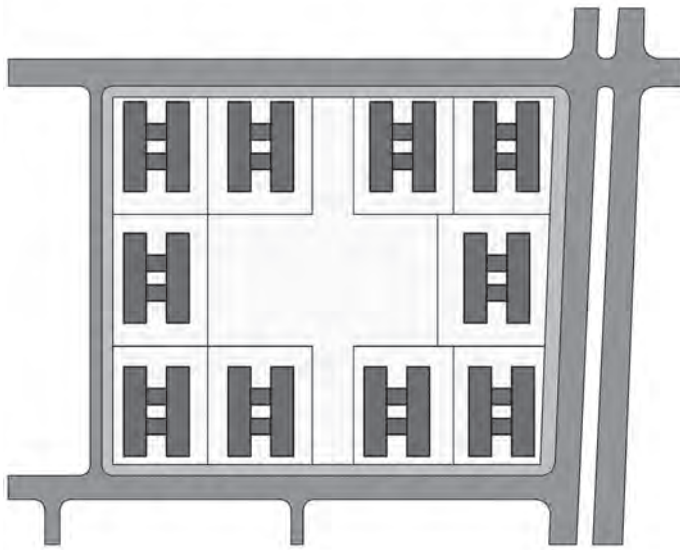
Para diseñar e implementar el **Programa de Vivienda más Barrio más Comunidad (PV+B+C)** se está desarrollando y sometiendo a discusión los aspectos operativos, al mismo tiempo que se está planeando llevar a cabo entre uno y tres casos piloto.

Los casos pilotos se han seleccionado con las autoridades del gobierno local, quienes han participado con su Dirección de Obras Municipales (DOM) y Dirección de Asistencia Social (DAS). Se propone lograr estos propósitos a través de una intervención a tres escalas: a escala de la casa, de comunidades de pares de bloques y del conjunto habitacional.

Asimismo, las intervenciones propuestas del programa se presentan esquemáticamente en base al conjunto de viviendas de bloque en la Figura 6. Se trata de un conjunto con diez pares de bloques de edificios de tres pisos. Cada par de bloques consta de 24 departamentos (cuatro por piso en cada bloque) y de dos pares de escaleras en el espacio central. A pesar que la pla-

nimetría muestra una subdivisión por manzana en la realidad no hay subdivisión general, más allá de las tomas de terreno que han hecho los pobladores informalmente para levantar sus ampliaciones.

FIGURA 6 **Esquema de Bloques Existentes**



### 3.2.1 Espacio público a escala del barrio

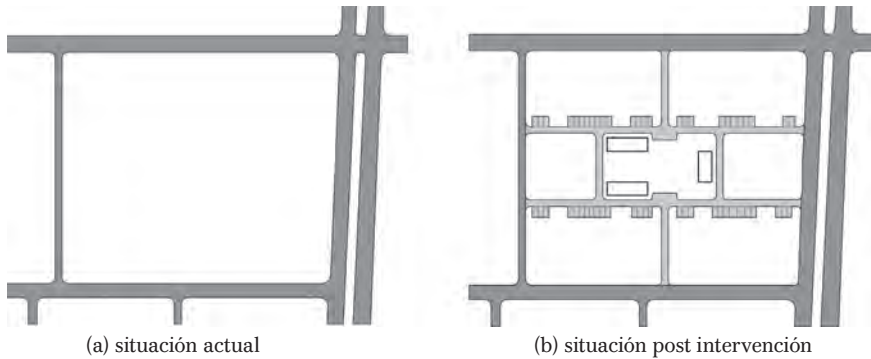
La intervención que propone el Programa a escala del barrio comprende la apertura de calles, construcción de estacionamientos y de equipamiento según necesidades del caso.

Esto en base a que al penetrar las calles en los conjuntos éstos pasan a ser también parte de la ciudad. Ello incentivará los flujos naturales de movimiento, vehiculares y peatonales, generando una mayor integración urbana.

Por lo mismo, la intención es promover una malla de calles simple, con amplios campos visuales entre sí (desalentando los laberintos o pasajes cerrados), al mismo tiempo que buscando alcanzar el máximo de visibilidad desde el espacio privado. Esta malla de calles debe considerar también espacios de estacionamientos para los habitantes del sector.

También se considera la construcción de equipamiento comunitario, con su espacio claramente delimitado y controlado.

FIGURA 7 **Malla Vehicular antes y post Intervención**

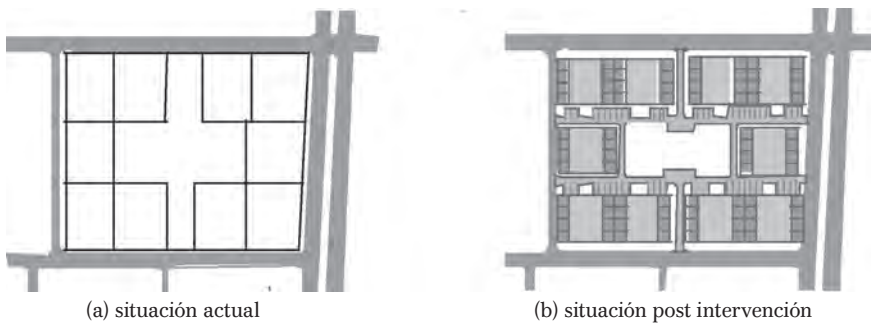


### 3.2.2 Espacios comunes a escala de la comunidad

La intervención a escala de la comunidad, incluye la formación de co-propiedades entre vecinos en grupos de no más de 50 familias. Posterior a su organización se les hará entrega de un espacio común cerrado con uno o dos accesos controlados. En este nivel también se recomienda entregar los espacios posteriores de los bloques a los habitantes de los primeros pisos a modo de espacio común con goce de uso exclusivo. De esta forma, existirá una apropiación y mantenimiento de estos espacios y se evitarán los “suelos de nadie” de alta peligrosidad.

Como se ve en la Figura 8 a continuación, así se cualificará el espacio en espacio público, espacio comunitario y espacio de uso exclusivo.

FIGURA 8 **Espacios de Co-propiedad antes y post Intervención**



También a escala de la comunidad se propone el reemplazo de las escalas individuales y la construcción de una escala común con pasarela en los pisos superiores, junto con la construcción de una sala de uso múltiple. Se propone que idealmente ésta se construya en el segundo piso, para no ocupar el escaso suelo natural, para aprovechar de dar un acceso techado y para construir un acceso de mayor relevancia, lo que cooperaría con la nueva imagen e identificación de los vecinos con su conjunto.

Se considera de suma importante dar a estos conjuntos una imagen de modernidad, de progreso, de forma de incentivar el arraigo y orgullo por sus viviendas, comunidad y barrio.

FIGURA 9 Escala, Pasarela y Sala Multi Uso



### 3.2.3 Escala de la casa

Por último, la intervención a escala de la casa contempla la construcción de una estructura metálica exterior que soporta las ampliaciones de cada uno de los departamentos. Esta estructura autosoportante se adosará a los edificios de forma que los departamentos puedan ampliarse en entre 15 y 20 m<sup>2</sup>, dejando un pequeño patio de luz entre el edificio existente y la ampliación. Con esto se espera mantener el buen nivel iluminación y ventilación de los recintos, que se ve afectado muchas veces por ampliaciones informales.

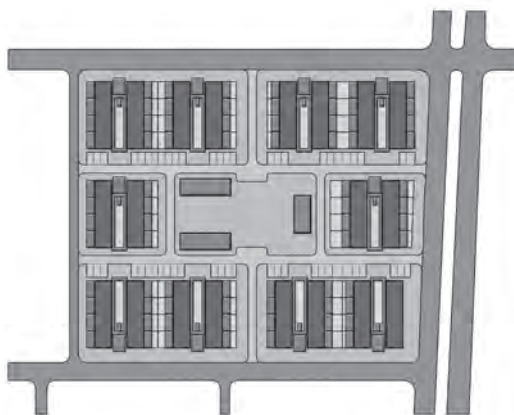
Esta estructura, que considera un sistema constructivo semi-industrializado, con elementos modulados y transportables, no sólo posibilitará las ampliaciones proveyendo una superficie más adecuada para las familias, sino que además asegurará la estabilidad estructural del bloque contemplando ampliaciones, entregará una expresión formal liviana, moderna y de buena calidad, sin entorpecer el uso de los patios privados del piso inferior.

Es necesario mencionar que la terminación de las ampliaciones, realizada por los pobladores, será guiada mediante catálogos que contienen las diferentes posibilidades de ampliación, tales como dormitorio, patio en altura, logia de ventilación o sala de estudio.

FIGURA 10 **Fachadas Esquemáticas de Conjunto Intervenido**



FIGURA 11 **Planta Esquemática de Conjunto Intervenido en tanto Barrio, Comunidad y Vivienda**



### 3.3 Actores relevantes

Los actores relevantes del programa propuesto son los mismos de los programas existentes del MINVU para las familias de escasos recursos.

- (i) El MINVU vía su operación normal, es decir a través de sus SEREMIs y SERVIUs, que tendrán la responsabilidad del manejo del programa en tanto asignación de recursos, selección de beneficiarios, supervisión general.

- (ii) Las empresas constructoras que licitarán y construirán las obras.
- (iii) Las entidades organizadoras que organizarán a los pobladores en su postulación y acompañamiento durante la ejecución de las obras.
- (iv) Los pobladores que pondrán su ahorro previo y complementarán la construcción con terminaciones y mantención posterior.
- (v) El gobierno local que cooperará con el apoyo a las entidades ejecutoras en todo lo que es la organización de los pobladores y acuerdos previos a la ejecución de las obras, así como en la tramitación expedita de los expedientes de obra. Junto a lo anterior, el gobierno local, apoyará a la población en la postulación a los diferentes programas sociales y comunitarios existentes en las instituciones de gobierno.

### 3.4 Aspectos operativos

En la primera etapa, se requiere de la reconfiguración de la manzana de los conjuntos estudiados, que contempla la creación de nuevas vialidades, estacionamientos, equipamiento vecinal y espacios públicos. Para llevar a cabo esto, será necesaria la Identificación del estado jurídico del suelo y, en varios casos, para generar nueva vialidad, será necesario transformar los espacios comunes a Bien Nacional de Uso Público.

Para realizar esta etapa se podrá recurrir al aporte del Programa de Pavimentos Participativos del MINVU que no sólo permite hacer pavimentación nueva, sino que desde este año se podrá reparar pavimentos deteriorados, del Programa de Mejoramiento Urbano de la SUBDERE, la Asociación Chilena de Municipalidades, el Gobierno Regional u otras organizaciones que podrían contribuir con equipamientos comunitarios (JUNJI, Chile Deportes, INP, SENAMA, por ejemplo).

Una segunda etapa comprendería la Implementación de un Reglamento de Co-propiedad, redefiniendo el tamaño de Co-propiedades entre 24 y 50 familias. La tercera etapa es la definición de los espacios comunes y asignación de espacio común con usufructo de uso exclusivo para los patios de departamentos del primer piso.

Las etapas posteriores son similares a las de los Fondos Solidarios de Vivienda, donde hay una organización de la comunidad con la ayuda de una entidad organizadora que acompaña a los beneficiarios durante el diseño y construcción de las obras. Se propone incluso formar entidades organizadoras compuestas tanto por empresas constructoras, como por consultoras sociales, que en conjunto permitan desarrollar propuestas surgidas del interés popular, económicamente rentables y en el marco de los programas existentes en la actualidad.

### 3.4.1 Cobertura esperada

Inicialmente, se llevarán a cabo tres casos: dos en Santiago y uno en Concepción. Posteriormente, se pretende que sea un programa de línea del MINVU, pudiendo acceder a ella las más de 130 mil viviendas Tipo C construidas a través del PVB. La idea sería que pudiesen postular todas aquellas familias que están al día en sus dividendos o que están sufriendo de altos niveles de hacinamiento.

### 3.4.2 Sistema de financiamiento

Al igual que los demás programas del MINVU, éste constará de un ahorro previo de los beneficiarios, subsidio de gobierno, y crédito por entidad financiera. También se considera que puede haber otros aportes del gobierno local o de organizaciones sin fines de lucro.

## 3.5 Contexto normativo y factibilidad legal

El programa es totalmente factible desde el punto de vista legal. Incluso, una de las dificultades es la rigidez actual de la Ley de Co-propiedades. Sin embargo, se nos informó que ya estaba por aprobarse la nueva ley de Co-propiedades que permitirá un manejo más fácil para grupos de menor tamaño al interior, incluso, de una Co-propiedad mayor.

## 3.6 Estrategia de implementación

Se ha pensado diseñar un programa con una visión integral que articule y coordine líneas de acción existentes, como por ejemplo:

- Programa Quiero Mi Barrio, que coordina inversiones sectoriales e intersectoriales, más fondos adicionales del orden de los 400 millones de pesos por barrio.
- Programa de Mejoramiento la Vivienda, su Entorno y Ampliaciones: 62 UF o 102 UF por familia (50 vivienda + 12 entorno o 90 ampliaciones + 12 entorno).
- Programa de Pavimentos Participativos, orientado a la pavimentación nueva como a la reparación de pavimentos existentes.
- Programa de Equipamiento Comunitario (SUBDERE, GORE-FNDR).
- Otros Fondos (Chile Deporte, INJUV, SENAMA, JUNAEB, JUNJI, INP).

Es imprescindible considerar la participación ciudadana en las diferentes etapas del proceso, apoyando a la comunidad en la identificación de necesidades prioritarias, inspección y seguimiento de las obras; apropiación y mantención de los bienes comunes. Por ello, será necesario que desde el inicio del proceso se identifiquen los líderes barriales y se refuerce la organización comunitaria.

## Referencias

- **Bravo, L. y C. Martínez**, Eds. (1993). Chile: 50 Años de Vivienda Social. 1943-1993. Valparaíso, Litografía Carroza.
- **CEPAL** (1990) La Transmisión Intergeneracional de las oportunidades de vida en los años ochenta, LC/R.957, División de Desarrollo Social, CEPAL, Naciones Unidas.
- **DICTUC** (2000) Segunda Fase Sistema de Medición de Satisfacción: Beneficiarios Vivienda Básica 1999-2000, Informe Final, DITEC, MINVU.
- **Ducci** (1997) El lado oscuro de una política de vivienda exitosa, Revista EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales Vol XXIII, 69.
- **Hidalgo, R.** (2005) La Vivienda Social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX. Centro de Investigaciones Barros Arana, Pontificia Universidad Católica de Chile, Colección Sociedad y Cultura, Santiago de Chile.
- **Mac-Donald, J.**, Ed. (1986). Diagnóstico Habitacional, Documento 13/86, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria CPU.
- **Mac-Donald, J.**, Ed. (1987) Vivienda Progresiva, Corporación de Promoción Universitaria CPU, Santiago de Chile.
- **Mac-Donald, J.**, Ed. (1988). La Reposición del Parque Habitacional, Documento 27/88, Santiago de Chile, Corporación de Promoción Universitaria CPU.
- **MINVU** (1982) Memoria MINVU 1981, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.



## Agradecimientos

Deseamos agradecer a quienes nos recibieron en entrevistas y reuniones de discusión respecto a lo planteado en este documento: al Diputado Patricio Hales y a la Ministra de Vivienda y Urbanismo Patricia Poblete Bennett, así como a Luis Eduardo Bresciani Lecannelier, Jefe División de Desarrollo Urbano MINVU y Roberto Moris Iturrieta Jefe Departamento de Proyectos Urbanos MINVU. También agradecemos al Alcalde Jaime Pavez, al Director de Obras Municipales Jorge Valenzuela y en general al equipo de profesionales que nos atendió en La Pintana. También deseamos agradecer a los profesionales de MIDEPLAN y funcionarios de la SUBDERE que contestaron nuestras consultas y a Robert Gillmore profesor y abogado de la Pontificia Universidad Católica que nos asesoró en los aspectos legales.

También agradecemos el apoyo de los proyectos FONDECYT 1020886 “Seguridad Ciudadana en Areas Residenciales: Identificación, valoración y rol de las variables espaciales”; y FONDECYT 1050928 “Seguimiento y Análisis de los Procesos de Recuperación y Repoblamiento de los Centros Urbanos” que nos han permitido desarrollar trabajo de campo conducente a esta propuesta.

CUADRO ANEXO **Viviendas Terminadas y Subsidios Pagados Anualmente**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
<b>Viviendas SERVIU</b>																	
Vivienda Básica	15.999	24.975	22.314	22.331	24.908	27.550	25.962	19.752	14.449	21.056	20.280	20.069	21.929	8.628	5.204	1.033	296.339
Vivienda Progressiva		6.167	8.750	5.687	4.665	3.503	4.207	2.829	3.669	3.459	2.394	232	588	60			46.210
VSDSD														3.659	8.002	1.997	13.658
<b>Subsidios</b>																	
General Unificado	24.801	22.721	21.123	21.382	23.144	23.325	23.899	21.972	20.686	17.174	15.718	14.873	11.197	9.071	5.964	2.018	279.068
PET	14.574	13.602	20.838	16.535	15.259	15.698	13.400	11.587	10.601	17.689	10.983	12.489	16.521	14.778	16.840	8.718	230.112
Rural	6.307	4.910	8.353	7.477	6.944	7.539	5.454	7.328	8.155	5.701	8.248	7.589	8.863	9.089	11.289	10.106	123.352
Nueva Básica						753	2.555	2.198	2.827	3.398	4.701	5.698	8.204	10.890	14.002	5.546	60.772
Progressiva I Etapa		313	1.116	2.519	5.189	7.039	7.371	5.281	4.727	6.677	7.033	7.822	8.547	8.204	9.161	6.860	87.859
Progressiva II Etapa		195	111	1.581	1.450	2.226	2.582	1.703	1.217	1.242	1.319	1.714	1.774	1.254	1.038	793	20.199
Leasing Habitacional							2	97	388	954	1.130	1.184	1.706	2.444	2.069	3.244	13.218
Fondo Solidario de Vivienda													1.080	6.245	15.459	25.449	48.233
Sistema Subsidio habitacional															356	11.941	12.297
Mejoramiento Patrimonio Familiar																234	234
	61.581	72.883	82.605	77.512	81.559	87.633	85.432	72.747	66.719	77.350	71.806	71.670	80.409	74.322	89.384	77.939	1.231.551

Fuente: www.minvu.cl



# Una política integral para la transparencia de la política y administración del estado\*

INVESTIGADOR

**ALFREDO REHREN**

Académico Instituto de Ciencia Política UC

---

*\* Trabajo elaborado para la Dirección de Asuntos Públicos UC, como parte del Concurso de Políticas Públicas 2006. El autor agradece el apoyo del staff del Senado de la República y los comentarios, críticas y sugerencias de un borrador inicial efectuados por lectores anónimos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y de la Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Todas las sugerencias y preguntas no fueron posibles de dilucidar en esta propuesta, puesto que muchas de ellas ciertamente merecen mayor espacio y reflexión. Como siempre, el autor es el único responsable de la totalidad del presente texto.*

El año 2002 numerosas denuncias dieron cuenta de diversas “irregularidades administrativas” cometidas por altos funcionarios de gobierno del Presidente Lagos, que adquirieron características de escándalo público. Figuraban, entre ellas, el uso de recursos y fondos públicos en campañas electorales y el pago de sobresueldos a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Obras Públicas a través de contratistas privados (GATE) y a altos funcionarios de gobierno por consultorías inexistentes; transferencia ilegal de títulos financieros de CORFO a INVERLINK, una corporación de inversión privada; sobresueldos pagados a ministros con fondos reservados de la Presidencia de la República y acusaciones por tráfico de influencias y coimas pagadas a dos diputados en el Congreso Nacional (Rehren, 2004).

Chile aparece como el país menos corrupto de América Latina y en el lugar No 20 aproximadamente entre los países menos corruptos del mundo desde los ochenta (Transparencia Internacional) y en el decil superior a nivel internacional en cuanto a “control de corrupción” y en el quintil superior en “voz y rendición de cuentas” y “efectividad gubernamental” (Kaufmann et al., 2003). Sin embargo, las denuncias causaron preocupación en la clase política y la opinión pública, cuestionando la transparencia de la política y administración del Estado y la calidad de la democracia en Chile. La encuesta del Centro de Estudios Públicos de diciembre de 2002 mostró que el 57% de los entrevistados consideraban que muchos/casi todos los funcionarios públicos eran corruptos y recibían coimas; 75% estuvo de acuerdo que la corrupción la causaba la entrega de puestos en la administración pública por conexiones partidarias y no por un sistema competitivo de mérito; 47% consideraba los partidos políticos como la institución más corrupta del país y 67% en forma pareja dentro del espectro izquierda-centro-derecha creían que los partidos financiaban las campañas a través de medios ilegales e ilegítimos (Rehren, 2004: 15).

Tanto gobierno como oposición alcanzaron un amplio *Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento* en enero de 2003, cuya agenda de transparencia incluyó los siguientes componentes: 1) Establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley N° 19.882 de junio de 2003); 2) Transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público; 3) Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003); 4) Regulación del lobby que asegure la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas; 5) Transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria; y 6) Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado. Para dicho efecto se crearon instituciones como la Dirección Nacional del Servicio Civil, una Comisión Especial Mixta

de Presupuestos y se dotó de importantes recursos y una nueva estructuración interna al Servicio Electoral (República de Chile, Servicio Electoral, 2004).

Sin embargo –ya con anterioridad y ante innumerables denuncias de corrupción en municipios, empresas y servicios públicos– el entonces Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle debió crear en 1994 una Comisión Nacional de Ética Pública a nivel presidencial (Rehren, 1999). Ante la “exigencia de transparencia que demanda la estrecha vinculación entre el sector público y el sector privado”, la Comisión fue encargada de proponer la elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales, que contribuyeran a perfeccionar la democracia y el cumplimiento de deberes éticos en la actividad pública (República de Chile, Ministerio del Interior, 1994). Las 41 recomendaciones de la Comisión, contenidas en el Informe Sobre la *Probidad y la Prevención de la Corrupción*, hicieron de su eje central el principio de la “transparencia de la función pública”, proponiendo incluso llevarlo a “rango constitucional”, mediante la redacción de un nuevo artículo 8° de la Constitución:

*Toda función pública se ejercerá con transparencia, de manera que se permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en el ejercicio de ellas, sin perjuicio de las materias que, por razones de seguridad o de interés nacional, deban mantenerse en secreto* (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996: 216).

Muchas recomendaciones fueron incluidas en la *Ley de Probidad*, aprobada en diciembre de 1999, que legisló en ámbitos tales como el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada, conflicto de intereses, inhabilidades y enriquecimiento ilícito, concurriéndose a modificar asimismo, y tal como se había recomendado por la Comisión, el Código Penal sancionando los delitos de corrupción.

Un examen del *Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción* revela que la mayor parte de los componentes del *Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento* logrado en enero de 2003 estaban ya contenidos en el mencionado informe una década antes, reflejándose una discontinuidad en la política de transparencia, probidad y prevención de la corrupción.

Las siguientes recomendaciones fueron efectuadas por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994:

Recomendación N° 3: Una política de incentivos para la función pública;

Recomendación N° 4: Código de Probidad Pública;

- Recomendación N° 13: Declaración jurada de patrimonio;
- Recomendación N° 15: Regulación de los traspasos de funcionarios del sector público al sector privado;
- Recomendación N° 19: Desasimiento de la gestión patrimonial como sistema alternativo al régimen general sobre conflicto de intereses;
- Recomendación N° 25: Transparencia de los gastos reservados;
- Recomendación N° 27: Ley Marco sobre Contratos y Licitaciones;
- Recomendación N° 35: Transparencia de los ingresos y gastos de los partidos;
- Recomendación N° 36: Limitación a los gastos electorales;
- Recomendación N° 38: Ley de acceso a la información pública.

(Comisión Nacional de Ética Pública, 1996).

El Ministro Secretario General de la Presidencia y Presidente del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública afirmaba en 1995:

*...en nuestro derecho administrativo y en la tradición de nuestros países, la administración actúa con sigilo, con discreción y en secreto. Es muy difícil para el ciudadano poder demandar de la autoridad un pleno conocimiento de documentos, resoluciones y antecedentes; y tal demanda, desde la perspectiva de una mayor participación de los ciudadanos en el conocimiento del Estado y sus resoluciones, nos parece justa (Arriagada.,1996: 268).*

El principio de transparencia de la función pública sólo adquirió rango constitucional en la Reforma de la Constitución Política aprobada el año 2005 y, en términos muy similares a los originalmente propuestos por la Comisión Nacional de Ética Pública, en 1994. En su Artículo 8° ésta estableció:

*El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.*

*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que se utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional (República de Chile, Constitución Política de la República de Chile, 2005).*

## 1. Marco conceptual

“Transparencia gubernamental” es un concepto recientemente introducido en la literatura sobre mejoramiento de la calidad de la democracia y de la gestión pública. De creciente importancia para el Banco Mundial, Transparencia Internacional, organismos regionales como el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), el mundo académico e investigadores y practicantes de las políticas públicas, puede ser definido como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann, 1999: 2). La falta de transparencia crea asimetrías de información entre gobernantes y gobernados y concentra la influencia en elites vinculadas a la estructura de poder, en desmedro de quienes necesitan conducir sus peticiones a través de canales formales de toma de decisiones. La discusión de temas de interés público se reduce asimismo a un ámbito de intereses facciosos que favorece a minorías corruptas.

El potencial de la transparencia gubernamental no fue lo suficientemente ponderado hasta la década de los noventa. Medidas tales como la diseminación de información de diagnóstico e indicadores, libertad de prensa, publicidad del patrimonio e ingreso de legisladores y administradores públicos y sus dependientes, conocimiento de las donaciones a campañas políticas, leyes transparentes y pro-competitivas de lobby, acceso al voto y discusiones parlamentarias constituyen hoy en día la base para “reformas institucionales de segunda generación”, centrales para el progreso de una próxima etapa de desarrollo y cruciales para una mejor gobernabilidad democrática y control de la corrupción (Kaufmann, 2005). Sin embargo, en el caso chileno, el concepto de transparencia aparece tímidamente mencionado en la literatura sobre reforma del Estado a comienzos de los noventa, sin encontrar un lugar central de referencia (Lahera, 2002: 163-167; Tomassini, 1994: 88; 1992: 74; Valdés, 2002 y 2001).

La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública no sólo debe existir, sino que debe ser accesible. La accesibilidad está relacionada con los procedimientos que aseguran cómo la información disponible puede ser traspasada institucionalmente y utilizada por ciudadanos y/o agrupaciones sociales con el fin de perseguir sus legítimos intereses. La accesibilidad está garantizada, además, por leyes de acceso a la información. La comprensión y la relevancia se refieren a que la información debe abarcar las distintas facetas de la vida pública, social y política y ser, además, pertinente y oportuna, es decir, “permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad”. El objetivo final debe ser proporcionar



información útil al público. Es decir, el asunto crítico es “identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas”. La calidad y la confiabilidad se refieren a que la información debe ser simple y clara, consistente en el uso de los procesos para obtenerla y en los formatos en que es presentada, sin deliberadamente retenerla o distorsionarla (Cunill, 2006).

Democracia y transparencia enfrentan un dilema clásico de accountability: “la democracia requiere de publicidad, pero algunas políticas democráticas requieren del secreto”. Frente a este dilema, no queda sino sostener que si una política no puede hacerse pública porque sería derrotada en el proceso democrático, esta política debiera ser abandonada definitivamente (Thompson, 1999: 182-3).

## 2. Diagnóstico

Todas las iniciativas comprendidas en la agenda para la transparencia, incluida la reciente aprobación en enero de 2006 de la ley de Declaración Patrimonial obligatoria para las altas autoridades del Estado, están en ejecución en forma fraccionada y poco articulada entre sí, faltando aún la aprobación de la ley que regula el lobby y la Ley de Acceso a la Información Pública, aún en discusión en el Congreso. Sin embargo, a la fecha no existe una visión de conjunto que permita tener una apreciación global respecto de la implementación de los distintos componentes de la agenda de transparencia y cuál ha sido su impacto en el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile.

En la encuesta realizada por Adimark en julio de 2005, se da cuenta que sólo el 53,5% de los encuestados consideran al gobierno como transparente y sólo un 29% a la Cámara de Diputados y Senado como instituciones transparentes (Participa-Adimark, 2005: 19). Vale decir, a dos años de la implementación de la agenda de transparencia, la percepción ciudadana respecto de esta dimensión resulta bastante baja.

El presente proyecto evalúa los distintos componentes de la agenda de transparencia y su actual funcionamiento, tanto en sus procedimientos como en sus dimensiones organizacionales. De hecho, se aprecian limitaciones a las iniciativas emprendidas que necesitan corregirse a través de una política integral de transparencia. Ésta debe comprender aspectos institucionales y medidas destinadas a enfrentar los principales desafíos y núcleos problemáticos identificados para cada uno de los componentes de la actual agenda de transparencia.

## **2.1 Establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos**

Junto con la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), se establece que “la competencia profesional, la integridad y la probidad son criterios básicos que han de prevalecer en el acceso al Sistema de Alta Dirección Pública, así como para la evaluación de los directivos que la integran” (República de Chile, Ley No 19.882 de Nuevo Trato y Alta Dirección Pública, 2003, artículo 40).

El método principal de búsqueda ha sido la convocatoria pública, con un sistema de postulación en línea, a través del sitio Web de la DNSC. Éste asegura transparencia para cargos de Nivel I y II, registrando a mayo de 2006 un total de 680.000 visitas. Durante el 2005, la DNSC llamó a concurso 89 cargos de I y II nivel con la participación de 4.700 curriculum. El número promedio de candidatos finalistas entrevistados se ha situado entre los 10 y 15 postulantes. Para el 2006 se planifica concursar un total de 25 cargos de I Nivel que se suman a los 17 anteriores y se intenta incorporar a los 90 servicios públicos existentes al SADP antes del 2010 (República de Chile, Dirección Nacional del Servicio Civil, 2006).

El SADP asegura la transparencia y minimiza el patronazgo y el nepotismo, disminuyendo la discrecionalidad presidencial en la selección de los altos directivos de confianza exclusiva del Presidente. Sin embargo, siendo el Ministerio de Obras Públicas (MOP) el más cuestionado en los últimos años por denuncias de irregularidades, clientelismo político y corrupción, llama la atención que del total de cargos contemplados para ingresar al SADP (2004-2010), el MOP no haya ingresado ningún cargo para el período 2004-2006 (ni en Nivel I ni II), ni tenga cargos nombrados o en proceso de acuerdo al nuevo sistema. Lo anterior contrasta con otros ministerios como Salud, Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Economía (República de Chile, Consejo de Alta Dirección Pública, 2005: 48).

Además, recientemente un informe de Contraloría ha revelado que los gastos en honorarios del gobierno fueron de \$73 mil millones durante el 2005, un 66% más que el 2004 (\$44 mil millones). En algunos ministerios, como Agricultura, éstos aumentaron en un 900% y en Minería un 700%, sin conocerse las funciones encomendadas y realizadas y las personas contratadas por el Gobierno, con absoluta falta de transparencia. La explicación dada por el Secretario General de Gobierno al respecto, es de que esto es el resultado de un acuerdo de “sinceración” entre Gobierno y Parlamento, para que las remuneraciones contempladas en los ítems de inversión, programas y proyectos se traspasaran a la categoría de honorarios (El Mercurio, 20 mayo 2006: C6). Lo anterior revela además que, hasta 2004, ítems presupuestarios

como el de inversión se manejaron con discrecionalidad y poca transparencia en la formulación del presupuesto.

Se debe agregar, finalmente, que las subrogancias están sólo permitidas en forma transitoria y provisional con un tope de un año. Sin embargo, la práctica de las “subrogancias en exceso” que permiten la marginación del cargo de concurso público mientras dure la subrogancia, socavan la transparencia y desvirtúan la naturaleza del proceso de concurso público para ejecutivos del SADP.

La entrada en vigencia de la nueva ley sobre la declaración obligatoria del patrimonio y no meramente de intereses para los altos funcionarios de la administración pública, incluidos sus cónyuges, mejorará notoriamente los procedimientos establecidos en el Servicio Civil, contribuyendo a reforzar el principio de probidad.

## **2.2 Transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público**

El país goza de un reconocido prestigio en el ámbito de los supuestos macroeconómicos bajo los cuales se formula el presupuesto de la Nación. Las evaluaciones de estándares y buenas prácticas de transparencia fiscal han sido reconocidas tanto por el International Monetary Fund (2003) como por la Organization for Economic Co-operation and Development (2004).

Asimismo, el Sistema de Información de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), ha contribuido con información más oportuna y de mejor calidad hacia el interior de la administración del Estado, avanzando en la transparencia de la gestión pública. Finalmente, la creación de una Comisión Especial Mixta Permanente de Presupuestos en el Congreso Nacional y de una Unidad de Asesoría Presupuestaria ha contribuido a otorgarle al Parlamento en forma decidida un mayor rol participativo y fiscalizador en el proceso presupuestario. Lo anterior ha sido reforzado por el Proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, que avanza en materias de transparencia y eficiencia en la gestión financiera del Estado.

Sin embargo, la transparencia presupuestaria en la dimensión de la participación y de cambios al presupuesto, especialmente en ítems de transferencias en programas presupuestarios han sido deficitarias y son las áreas peor evaluadas por el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (International Budget Project, 2003).

## **2.3 Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003)**

El objetivo de esta legislación fue terminar con la “caja negra” del financiamiento electoral e introducir transparencia al proceso, establecer límites al

gasto electoral, mejorar el acceso a los recursos mediante el financiamiento público de las elecciones, limitar la intervención electoral y regular el financiamiento de los partidos políticos.

Aparte de determinar tres tipos de financiamiento (anónimo, reservado y público), la nueva legislación establece la publicidad de las cuentas, dejando a disposición del público la totalidad de los gastos justificados por las candidaturas al Servicio Electoral (SERVEL) y requiriendo de los partidos políticos la publicación de sus Balances Anuales. Además, los partidos políticos deben dar cuenta de sus gastos electorales como del total aportado a sus candidatos. Se establece también la posibilidad de efectuar denuncias en casos de no respetarse las limitaciones impuestas por la ley. Finalmente, la publicación en internet de los gastos justificados e impugnados por candidatura permite establecer un análisis de la composición del gasto a nivel de candidaturas individuales (Fuentes, 2005, 2003; Instituto Libertad, 2005; Corporación Participa, 2005b).

Sin embargo, aún resta por determinar si el financiamiento público y más transparente de las elecciones municipales beneficia a alcaldes y concejales incumbentes o a los desafiantes que intentan llegar por primera vez a una posición de representación local. Asimismo, debe determinarse si el financiamiento público ha contribuido a diversificar la representación nacional en el Congreso, puesto que en las elecciones parlamentarias de 2001 la tasa de reelección en el Senado fue del 94% y, en la Cámara, del 85%. Los resultados de las últimas elecciones parlamentarias muestran, sin embargo, una leve rotación y la aparición de caras nuevas en el Congreso (Larraín, 2006).

Aunque, no siendo la única causa de la permanencia de los incumbentes —el sistema electoral también fortalece la misma tendencia— debe comprobarse si el financiamiento público consolida o no a los actuales incumbentes en el Congreso. Finalmente, resta por comprobar empíricamente si hay alguna correlación entre nivel de gasto y apoyo electoral obtenido en las últimas elecciones municipales y parlamentarias y cuál ha sido el impacto del financiamiento público de las campañas electorales.

#### **2.4 Transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria**

La encuesta realizada por Corporación Participa-Adimark (2005) muestra que sólo el 29% de los encuestados consideró al Senado y Cámara de Diputados como instituciones transparentes. Esto a pesar de que entre el 61% y el 78% de los encuestados mostraron interés por conocer los sueldos de diputados y senadores, cómo votan, su patrimonio, personas que los asesoran, leyes que están tramitando, su asistencia al Congreso, cómo fiscalizan y las leyes que propone cada uno. Estos resultados son totalmente coincidentes con otra encuesta elaborada para la Biblioteca del Congreso en marzo de 2006, res-

pecto de la imagen del Congreso Nacional (Congreso Nacional, Biblioteca del Congreso, 2006). A la poca transparencia del Congreso se debe agregar la mala percepción que existe en general de la institución y la mala evaluación de diputados y senadores respecto de su eficiencia, confianza, y cercanía a la gente, tendencia que se viene consolidando desde 1997 (Brahm, 1997).

El Congreso, como rama independiente del poder del Estado y a pesar de la evaluación y tendencias señaladas en el párrafo precedente, ha dado, sin embargo, pasos importantes para mejorar su transparencia. La más importante dice relación con la adecuación del Reglamento Interno del Senado al artículo 8° de la Constitución. Según el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, se establece que “el Senado no puede celebrar sesiones o parte de sesiones en forma secreta o reservada, ni someter a votación asuntos en el carácter indicado, a menos que el secreto o reserva se encuentren previstos en la propia Constitución o en una ley.” Cabe destacar que los anteriores presidentes de la Cámara, y en particular del Senado, han sido fuertes impulsores de la transparencia de la institución y apoyado fuertemente el acceso a la información tanto pública como propia del Congreso, entre los que destaca el Servicio de Información Legislativa (SIR), que permite conocer el estado de avance de un proyecto de ley.

Un examen de las páginas en internet del Senado y de la Cámara permite acceder a información sobre la composición de cada uno de ellos (autoridades, comités y comisiones parlamentarias), Boletín de Sesiones y Diario de Sesiones, asistencia y votaciones, aunque en este último punto esto no siempre está garantizado. Sin embargo, según la “Encuesta sobre Imagen del Congreso Nacional”, los encuestados manifiestan que no han visitado las páginas Web del Congreso en un 97% de los casos durante los últimos tres meses (Biblioteca del Congreso, 2006).

El funcionamiento de comisiones aparece como un área poco transparente, especialmente en la Cámara, donde no es posible acceder a la asistencia, ni al voto individual, ni a las posiciones de cada miembro de comisión. El Senado tiene mayor apertura, por cuanto los informes de comisión contienen la asistencia, el voto de cada Senador presente, las posiciones y argumentos de los senadores; pero, en ambos casos, las versiones taquigráficas no son fácilmente accesibles. En el caso de las comisiones del Senado, es posible conocer la agenda a tratar, asistencia a audiencias e invitados especiales. En ambos casos, sin embargo, no se da información sobre los equipos de trabajo de diputados y senadores.

El Senado ha sido pionero al establecer una mayor transparencia en relación al control interno de recursos, procedimientos de adquisiciones, gasto del presupuesto del Senado, gastos e ingresos de un Senador, viajes al ex-

tranjero y nómina de contratantes de servicios, antecedentes no disponibles en el caso de la Cámara. Finalmente, la implementación del Senador Virtual hace más expedita la participación ciudadana, comparada con las Jornadas Temáticas de la Cámara, acerca de las cuales no se ofrece mayor información (Corporación Participa, 2005a).

La declaración obligatoria del patrimonio y no meramente de intereses para los congresistas, incluidos sus cónyuges, mejorará notoriamente la transparencia y probidad del Congreso Nacional.

### **2.5 Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado**

La Ley N° 19.653 de Probidad de diciembre 1999 estableció que son “públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial.” Sin embargo, el Decreto N° 26 de fecha 28 de enero de 2001 de la Secretaría General de la Presidencia, estableció un Reglamento sobre el Secreto o Reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado. Lo anterior significó que cada órgano de la Administración del Estado clasificara de motu proprio los actos y documentos como secretos y/o reservados de acuerdo a las causales allí señaladas, entre las cuales figuraban “aquellos (actos y documentos) cuyo conocimiento actual pueda impedir u obstaculizar gravemente el ejercicio de la acción administrativa del órgano administrativo requerido” (Mujica, 2005: 5).

En suma, el acceso a la información quedaba supeditado a la discrecionalidad del propio órgano administrativo. En abril de 2005, “cincuenta reparticiones estatales habían dictado resoluciones estableciendo la reserva y secreto de actos administrativos (antecedentes e informaciones), transformando el derecho de acceso a la información en una quimera.” La Contraloría impugnó en octubre de 2004 cerca de 50 resoluciones, algunas de las cuales “declaraban secreto la publicación de los salarios de los funcionarios públicos, la información de los trámites de entrega de concesiones acuícolas y las declaraciones de intereses de los empleados fiscales, entre otras”. Con posterioridad, la Ley N° 19.880 de fecha 29 de mayo de 2003 ratificó que los “actos administrativos de los órganos de la administración del Estado son públicos, salvo las excepciones establecida por la ley y consagra el derecho que tienen las personas a acceder a los actos administrativos y sus documentos, en los términos previstos en la ley” (Mujica, 2005: 10-15).

No es de extrañar, entonces, que Chile figurara en el último lugar de un ranking de 10 países de América, África y Europa, donde un 69% de las peticiones de información a ministerios, instituciones del Poder Judicial, municipalidades y empresas privadas prestadoras de servicios públicos que-

darán sin respuesta, especialmente en ministerios (Corporación Participa, 2005). Según el Barómetro de Acceso a la Información de la Universidad Diego Portales (julio de 2004), que encuesta a periodistas y editores, el aspecto que más dificulta el acceso a la información en Chile es, en un 53% de los casos, la “poca disposición de las autoridades e instituciones” a informar. El mismo informe para el 2005 aumenta a 60% la poca disposición de las autoridades a informar y señala cuáles son las dificultades más frecuentes para acceder a la información: entrega parcial de información, instrucciones a subalternos para que no hablen con la prensa, intermediación de empresas de comunicaciones y entrega de información bajo el lema de *off the record*. Entre las instituciones peor evaluadas están, en primer lugar, el Ministerio de Obras Públicas y le siguen la Comisión Nacional de Energía y el Ministerio de Salud. Por el contrario, las mejor evaluadas son el Ministerio del Interior y la Secretaría General de Gobierno (Universidad Diego Portales, Barómetro de Acceso a la Información, 2005).

En cuanto a la evaluación de la transparencia municipal, un estudio realizado por el Instituto Libertad y Desarrollo en abril de 2006 concluyó que la inmensa mayoría de los municipios del Gran Santiago, 32 de 34, no cumplen con lo que establece la ley en materia de acceso a la información. Los aspectos peor evaluados fueron la disponibilidad de información en la página electrónica y la facilidad para acceder a la información, mientras que el mejor evaluado fue la calidad de la información recibida. Lo anterior revela que existe información de calidad, pero que no existe la voluntad política de divulgarla. Se concluye que “se hace necesario impulsar una agenda pro-transparencia local que, además de asegurar el acceso a la ciudadanía a documentos municipales, se tenga información comparable entre municipios de la gestión que realizan” (Horst, 2006).

El problema en nuestro país sería que “desde las más altas esferas del Gobierno hasta el último funcionario no existe una cultura de transparencia que comprenda que en una democracia saludable los ciudadanos tienen derecho a la información” (Instituto Libertad y Desarrollo, 2005).

La resolución de Contraloría y la reforma del Artículo 8º de la Constitución que consagró la transparencia y el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública son pasos significativos en la limitación de la “tradicción de secreto” o “cultura del secretismo” en Chile. Sólo el derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información garantiza un alto grado de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, una efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos y la prevención de la corrupción (Larraín y Gazmuri, 2005).

### 3. Propuesta de política pública

#### 3.1 Objetivos

Los antecedentes presentados anteriormente revelan que, en sus distintos componentes, existen serias deficiencias en la implementación, seguimiento y evaluación de la actual política de transparencia. El presente proyecto propone elaborar una propuesta de política integral para la transparencia de la política y administración del Estado.

Asimismo, se propone la creación de una nueva oficina que permita darle mayor integración y coherencia a la actual agenda de transparencia al interior del aparato del Estado y la creación de nuevos mecanismos e instrumentos que den mayor transparencia al desempeño de la función pública, con el fin de mejorar el control de la corrupción y la calidad de la democracia en Chile.

Para la elaboración de esta propuesta se consideró la experiencia del reciente creado Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), organismo que forma parte integrante del SADP, cuya aprobación, estructura y modo de funcionamiento reflejó un amplio acuerdo legislativo. Asimismo, se analizaron los objetivos y funcionamiento del Office of Governmental Ethics (OGE) del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica (<http://www.usoge.gov>), sin perjuicio que puedan existir otras experiencias comparativamente útiles para el caso chileno.

#### 3.2 Justificación de la propuesta

Uno de los antecedentes esenciales que fundamenta esta propuesta se encuentra en primer lugar en la recomendación N° 5 de la Comisión Nacional de Ética Pública de 1994. En ella, se sostiene que:

es necesario asignar determinadas competencias y responsabilidades en órganos de alto nivel al interior de la Administración Pública...Para asegurar el éxito de una política de ética pública resulta esencial identificar, radicar y concentrar determinadas funciones y responsabilidades que, de otro modo, corren el riesgo de diluirse (Comisión Nacional de Ética Pública, 1996: 218-19).

En segundo lugar, la transparencia es una función emergente en la política y administración del Estado democrático contemporáneo, que requiere, en el caso chileno, de una nueva estructura especializada para su cumplimiento. Esta función debe desempeñarse en forma eficaz y efectiva si es que se quiere cumplir con los objetivos de controlar la corrupción y mejorar la calidad de la democracia en Chile.

Finalmente, existe un serio compromiso de la clase política, del Gobierno y del Congreso para impulsar la transparencia y, por sobre todo, una fuerte



demanda de la opinión pública por mayor transparencia en la gestión de Gobierno, como lo demuestran las encuestas mencionadas en el diagnóstico inicial.

### **3.3 Herramientas, instrumentos, mecanismos**

La propuesta considera la creación de una Oficina para la Transparencia y Ética Gubernamental (OTEG), organismo autónomo e independiente del Poder Ejecutivo, con recursos y personal propios asignados en el presupuesto de la Nación y encargada de ejecutar las políticas de transparencia decididas por el Consejo Superior para la Transparencia y Ética Gubernamental (COSTEG). El Director será nombrado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el COSTEG y con el acuerdo del Senado.

La transparencia es un tema esencial para el mejoramiento de la calidad de la democracia que compromete a todos los poderes del Estado y a la sociedad civil. Por lo tanto, existirá un Consejo Superior para la Transparencia y Ética Gubernamental (COSTEG), integrado por cuatro Consejeros de reconocido prestigio nacional y experiencia en el ámbito de las políticas públicas y/o transparencia y ética pública. Serán nombrados por el Presidente de la República, con el acuerdo del Senado y durarán seis años en sus funciones. Este Consejo estará integrado además, en forma permanente, por un representante del Senado de la República, quién lo presidirá (puede ser el Presidente del Comité de Ética); un representante de la Cámara de Diputados (puede ser el Presidente de la Comisión de Ética) y un Ministro de la Corte Suprema. La OTEG actuará como Secretaria Técnica de dicho Consejo y su Director como Secretario del Consejo.

Dado que el Ejecutivo es quien formula y ejecuta las políticas públicas, la OTEG y el COSTEG no pueden tener, por su naturaleza y funciones, una dependencia del Ejecutivo, pero deben respetar estrictamente la separación de poderes dentro del Estado. Su funcionamiento, sin embargo, complementa y fortalece el rol fiscalizador del Congreso, esta vez desde la perspectiva de la transparencia gubernamental, sin crear duplicidades con él ni con otros órganos fiscalizadores como la Contraloría General de la República. En este último caso se requeriría, sin embargo, un estudio del marco legal pertinente para definir/modificar atribuciones que tiendan a complementar funciones más que a duplicarlas.

### **Funciones del Consejo Superior para la Transparencia y Ética Gubernamental (COSTEG)**

1. Analizar propuestas de transparencia y ética provenientes de organizaciones de la sociedad civil; colegios profesionales; universidades y organismos internacionales con el fin de mejorar la transparencia de la democracia chilena.

2. Proponer políticas de transparencia al Poder Ejecutivo y Legislativo, especialmente en aquellas materias identificadas como problemáticas en la actual agenda de transparencia.
3. Diseñar mecanismos de seguimiento de las actuales políticas de transparencia en forma transversal y evaluar su cumplimiento.
4. Entregar a los tres poderes del Estado el Informe de Transparencia Anual, resultados de encuestas, evolución de índices de transparencia del sector público y estado del cumplimiento de las políticas de transparencia.
5. Supervigilar el buen funcionamiento de la OTEG e implementar medidas para su mejor desempeño;

### **Funciones de la Oficina para la Transparencia y Ética Gubernamental (OTEG)**

Las funciones de la OTEG pueden dividirse en aquellas vinculadas a estudios y diagnóstico, control, capacitación y asesoría y coordinación.

1. Estudios y diagnóstico
  - 1.1 Realizar encuestas sobre la percepción de la transparencia pública en sus distintas dimensiones que sirvan al COSTEG para el cumplimiento de sus funciones.
  - 1.2 Diseñar y mantener un índice de transparencia gubernamental que a nivel de distintos ministerios, servicios públicos y municipalidades informe en forma semestral sobre la evolución de la transparencia.
  - 1.3 Realizar un Informe Anual sobre Transparencia Gubernamental para el COSTEG.
  - 1.4 Realizar una conferencia anual donde se de a conocer el Informe Anual sobre Transparencia Gubernamental a la opinión pública.
2. Funciones de control
  - 2.1 Informar al COSTEG del cumplimiento de la declaración de intereses y patrimonial de las autoridades públicas en los organismos que especifica la ley y velar por su acceso público.
  - 2.2 Llevar un registro público del enrolamiento de personas y empresas autorizadas para ejercer actividades de lobby y de los intereses que representan.
  - 2.3 Conocer de reclamos de irregularidades y del incumplimiento de

normas legales de transparencia y llevar un registro de denuncias con su correspondiente tramitación.

2.4 Asegurar la protección de los denunciantes ya sean particulares o funcionarios públicos (whistle-blowing).

### 3. Funciones de capacitación y asesoría

3.1 Asesorar a los servicios públicos en materias de transparencia.

3.2 Responder a consultas sobre transparencia por parte de los servicios públicos y/o público en general.

3.3 Realizar labores de capacitación y orientación a través de talleres sobre transparencia con funcionarios de alto nivel y niveles intermedios de ministerios y servicios públicos.

### 4. Funciones de coordinación

Coordinarse con la Contraloría General de la República, Comisiones de Ética del Senado y Cámara de Diputados, Superintendencias y organizaciones de la sociedad civil (Comisiones de Ética de Colegios Profesionales) para el cumplimiento de sus funciones.

## **Estructura de la Oficina para la Transparencia y Ética Gubernamental (OTEG)**

Para efectos del cumplimiento de sus funciones, la OTEG tendrá la siguiente organización:

### 1. Oficina del Director

Encargada de ejecutar las funciones que le corresponden a la OTEG y de actuar como Secretaría Ejecutiva del COSTEG.

Informar al COSTEG respecto del avance y cumplimiento de los objetivos de la OTEG y tareas especiales encomendadas por el Consejo.

Preparar el Informe Anual de Transparencia.

### 2. Departamento de Consejería General

Proponer al Director y al COSTEG uniformidad de criterios y procedimientos para mantener normas sobre transparencia gubernamental de acuerdo a la ley.

Asesorar y capacitar a ministerios, servicios públicos y municipalidades en materias de transparencia.

### 3. Departamento de Programas

Monitorear y evaluar la ejecución y cumplimiento de programas de transparencia en ministerios, servicios públicos y municipalidades.

#### 4. Departamento de Estudios

Conducir encuestas sobre transparencia; construir y mantener actualizado el índice de transparencia gubernamental y desarrollar las bases de datos necesarias para el cumplimiento de las distintas funciones encomendadas a la OTEG y al COSTEG.

### **3.3 Principales desafíos y núcleos problemáticos (issues) a resolver en la actual agenda de transparencia**

A continuación se identifican los principales desafíos y núcleos problemáticos para cada uno de los componentes de la agenda de transparencia.

**Componente 1:** Establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley N° 19.882 de Nuevo Trato y Alta Dirección Pública de 23 junio de 2003 que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil).

1. El SADP no estaría cumpliendo sus objetivos en el MOP. Se deben dar claras señales de transparencia a través de la renovación por concurso de su personal directivo superior.
2. Terminar con los gastos en honorarios del gobierno, efectuados con discrecionalidad y absoluta falta de transparencia, sin conocerse las funciones encomendadas y realizadas y las personas contratadas.
3. Terminar con nombramientos provisionales en altos cargos públicos, que aún cuando se puedan mantener provisionalmente con acuerdo de la DNSC, disminuyen la transparencia y desvirtúan el objetivo de concurso público para ejecutivos del SADP.
4. El CADP debiera, además de “producir ternas”, abocarse a la evaluación de la calidad del funcionamiento del sistema y pronunciarse en temas como remuneraciones, funcionamiento de la DNSC, convenios de desempeño y en general velar por el buen desempeño del sistema (Waissbluth, 2006).

**Componente 2:** Transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público.

Para mejorar la transparencia y participación en el proceso presupuestario es necesario (Congreso de la República, Senado, Unidad de Asesoría Presupuestaria, 2003: 19-27; 2004: 17-29; 2005: 3-5):

1. Efectuar un seguimiento y mantener una política de entrega de mayor información en cantidad y frecuencia en materias de transferencias presupuestarias por parte de ministerios, servicios públicos y municipalidades.

2. Promover un mayor conocimiento y entendimiento del proceso y dinámica, lenguaje e información presupuestaria en la opinión pública y medios de comunicación.
3. Difundir instancias de participación y mejorar la participación ciudadana a través de “presupuestos participativos” a nivel municipal y regional.
4. Establecer la obligación legal de realizar consultas ciudadanas en la aprobación de los presupuestos municipales y regionales, al menos en el presupuesto de inversión.
5. Vincular a grupos de la sociedad civil y especializados a la discusión y análisis del presupuesto en la Comisión Especial Mixta Permanente de Presupuesto del Congreso y sus respectivas sub-comisiones.
6. Continuar con los avances en la apertura de información sobre los gastos en defensa y de la Ley Reservada del Cobre, como también de los Gastos Reservados de la Presidencia de la República.

**Componente 3:** Transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (Leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003).

Los mayores desafíos en este componente son cómo estimular —a través del financiamiento público de las elecciones, además de la transparencia— una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a cargos representativos, mayor calidad de la información disponible, mejor fiscalización y penas aplicables a quienes no respetan la ley (Participa et al., 2005b).

1. Garantizar mayor equidad en el financiamiento público, especialmente para candidaturas independientes.
2. Aumentar el gasto para candidaturas independientes.
3. Requerir un mayor desglose de los gastos electorales para hacerlos más comparables por candidatura.
4. Requerir mayor transparencia de donaciones importantes como también de donaciones pequeñas.
5. Aumentar las atribuciones fiscalizadoras del SERVEL.
6. Establecer la posibilidad de admitir denuncias de carácter público, no sólo de los candidatos que participaron en la elección, sino también del ciudadano común y corriente.
7. Aumentar las sanciones por incumplimiento de la ley para que éstas vayan más allá de una multa y puedan constituirse penas de delito que

signifiquen la eventual pérdida del cargo para el cual un candidato ha sido electo.

8. Establecer mecanismos para controlar el gasto electoral de las elecciones primarias.
9. Establecer controles independientes para limitar la intervención electoral del gobierno.

**Componente 4:** Transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria.

Las siguientes medidas fortalecerían la transparencia del Congreso:

1. Publicidad de las discusiones en la Sala y Comisiones, salvo en casos debidamente calificados.
2. Difusión de la asistencia y versiones taquigráficas de las sesiones de Comisiones.
3. Publicidad de la información de cómo vota un legislador, tanto en Sala como en Comisiones y en votaciones generales o particulares, así como de la justificación de su voto.
4. Dar mayor publicidad y permitir la participación de ciudadanos y grupos organizados en las audiencias públicas que realizan las comisiones sobre temas de relevancia (Corporación Participa, 2005a).
5. Impulsar un lenguaje legislativo que garantice la comprensión de las leyes por parte de la comunidad, asegurando así una mayor transparencia (Romero, 2005).
6. Acceso público a los Informes de las Comisiones Investigadoras de la Cámara.
7. Establecer mecanismos claros para la presentación y respuesta de solicitudes de información pública (Ampuero, 2006).
8. Incentivar y hacer más atractivo el uso de las páginas Web del Senado y Cámara.

**Componente 5:** Fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado.

Con el fin de mejorar el acceso a la información pública, se deberán tomar las siguientes medidas:

1. Los nuevos cargos concursados a través del SADP deberán contener en la determinación del perfil propuesto por los ministros respectivos

- un expreso compromiso de los seleccionados con la transparencia y facilitación del acceso a la información en sus respectivos ministerios y servicios antes de ser aceptados por el CADP.
2. Establecer conferencias de prensa institucionales regulares por ministerio y/o servicio público donde la máxima autoridad responda en forma abierta al cuestionamiento de los medios de comunicación.
  3. Exigir la publicación de toda la información exigida por ley en la página Web correspondiente a todos los ministerios, servicios y municipalidades del país.
  4. El COSTEG, a través de la OTEG, deberá conocer de las apelaciones a la negativa de la administración pública de permitir el acceso a la información.
  5. Agilizar la aprobación en el Congreso del “Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública” presentado por los Senadores Hernán Larraín F. y Jaime Gazmuri M.
  6. Estandarización de indicadores para las municipalidades y su respectiva publicidad, que permita establecer indicadores de costo por unidad de producto o servicio entregado a la comunidad.
  7. Hacer públicos los informes de Contraloría General de la República para alcanzar mayor transparencia en la gestión municipal.
  8. Dar a conocer la votación, su justificación y asistencia de los concejales a sesiones de Concejo (Instituto Libertad y Desarrollo, 2005, 2006).
  9. Exigir que la Cuenta Pública de los Alcaldes cumpla con la ley respecto a los contenidos de la cuenta (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas, 2004: 50).
  10. Implementar las Cartas Ciudadanas Municipales (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas, Departamento de Estudios Municipales, 2005).

### **3.5 Estrategia de implementación**

La viabilidad de este proyecto depende del momento político nacional y de la importancia en sí del tema de la transparencia. Este proyecto, a la luz de los antecedentes expuestos anteriormente, aparece plenamente justificado. Hay acuerdo en la clase política, en el Congreso y es un tema relevante para la opinión pública.

Como se ha planteado con anterioridad, la transparencia es una función emergente en la política y administración del Estado democrático contem-

poráneo, que requiere, en el caso chileno, de una nueva estructura especializada para su cumplimiento. Esta función debe desempeñarse en forma eficaz y efectiva si es que se quiere cumplir con los objetivos de controlar la corrupción y mejorar la calidad de la democracia en Chile.

Un amplio acuerdo legislativo en el Senado permitió la aprobación unánime del “Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública”, aún en trámite, originalmente presentado como moción. La iniciativa de llevar a cabo “Una política integral para la transparencia de la política y administración del Estado” bien puede seguir el mismo diseño y demostrar a la opinión pública que los representantes, independientemente de su afiliación partidaria, junto con el respaldo del Ejecutivo, conciben a la transparencia como una política de Estado.

## Referencias

- **Ampuero H.**, (2006) Conversación sostenida con el Jefe de la Oficina de Informaciones de la Cámara Diputados (junio de 2006).
- **Arriagada, G.**, (1996) “Política de Modernización del Gobierno de Chile” en Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile. Seminario Experiencias Internacionales de Modernización de la Gestión Pública y su Relevancia para Chile, 22-23 marzo de 1995, Santiago, Dolmen, pp. 265-275.
- **Brahm, M. T.**, (1997) “Evaluación de experiencias de fortalecimiento de instituciones democráticas: el caso del Parlamento Chileno”, ponencia presentada en Seminario “Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria”, Cámara de Diputados de Chile, Valparaíso, 4-6 de septiembre de 1997.
- **Comisión Nacional de Ética Pública** (1996) “Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción”, en Revista de Ciencia Política. Vol. 18, Nos 1-2. pp. 202-247.
- **Congreso Nacional de la República**, Biblioteca del Congreso (2006), Encuesta Nacional de Opinión Pública: Imagen del Congreso Nacional (Marzo 2006). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.congreso.cl>.
- **Congreso Nacional de la República**, Senado, Unidad de Asesoría Presupuestaria (2003) Informativo No. 15 (Noviembre 2003).
- **Congreso Nacional de la República**, Senado, Unidad de Asesoría Presupuestaria (2004) Informativo No. 17 (Enero 2004).
- **Congreso Nacional de la República**, Senado, Unidad de Asesoría Presupuestaria (2005) Informativo No. 29 (Julio-Agosto, 2005).



- **Corporación Participa-Adimark**, (2005a). Encuesta Estudio Chile Transparente. Santiago. Julio 2005.[En línea]. Santiago, disponible en <http://www.participa.cl>.
- **Corporación Participa** et al. (2005b). Seminario “Evaluación de la puesta en marcha de la Ley sobre transparencia, Control y Límite al Gasto Electoral”, Santiago, 15 de abril de 2005. [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.participa.cl>.
- **Corporación Participa** (2005c), “Estudio: Acceso a la información pública en Chile” (Mayo 2005). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.participa.cl>.
- **Cunill, N.**, (2006) “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? en Mezones, F. (comp.), Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad. Guatemala, BID/ Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- **El Mercurio**, 20 mayo 2006, p. c6.
- **Fuentes, C.**, (2003) “Debilidades en Nueva Ley de Financiamiento Electoral”. Santiago, FLACSO.
- **Fuentes, C.**, (2004) “Dinero y Elecciones en Chile: Lecciones de las Municipales 2004”. Observatorio No. 7. Santiago, FLACSO (octubre 2005).
- **Horst, B.**, (2006) “Evaluación de la Transparencia Municipal”, Instituto Libertad y Desarrollo (Abril 2006). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.lyd.cl>
- **Instituto Libertad** (2005) “Elecciones Presidencial y Parlamentarias 2005: normas que regulan su financiamiento”. Informe Especial.Vol. 16. No. 137. Santiago, Junio 2005.
- **Instituto Libertad y Desarrollo**, (2005) Temas Públicos No. 722 (13 de mayo de 2005).
- **Instituto Libertad y Desarrollo**, (2005) “Gobiernos locales, la percepción de la gente” (Diciembre 2005). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.lyd.cl>.
- **Instituto Libertad y Desarrollo**, (2006) “Evaluación de la Transparencia Municipal” y Serie de Informe Económico No. 163 (Abril 2006).
- **International Budget Project** (2003). [En línea]. Disponible en: <http://www.internationalbudget.org>.
- **International Monetary Fund**, Fiscal Affairs Department (2003) “Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transparency Module,” July 24, 2003.

- **Kaufmann, Daniel.** (2005). “Transparency Matters: The ‘Second Generation’ of Institutional Reform.” Mexico International Summit on Access to Information (February). Development Gateway Foundation. [En línea]. Disponible en: <http://topics.developmentgateway.org/special/transparency/template2.do>.
- **Kaufmann, D. et al.** (2003). “2003 Governance Matters III.” [En línea]. Washington, DC., disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/data.html>.
- **Lahera, E.,** (2002) Introducción a la políticas públicas. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- **Larraín, H.,** (2006) Comentarios al trabajo “Una política integral para la transparencia de la política y administración del Estado”. Seminario Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, 7 de agosto 2006.
- **Larraín H. y J. Gazmuri,** (2005) “Proyecto de Ley sobre Acceso a la Información Pública” (7 de octubre de 2005). [En línea]. Valparaíso, disponible en: <http://www.senado.cl>.
- **Mujica, P.,** 2005) “Acceso a la información pública en el sistema jurídico chileno”. [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.participa.cl>.
- Organization for Economic Co-operation and Development, Public Governance Committee (2004) “Budgeting in Chile”. 25th. Annual Meeting of Senior Budget Officials, Madrid, 7-10 June 2004.
- **Rehren, A.,** (1999) “Clientelismo político, corrupción y ética en la nueva democracia chilena” en Drake, P. y Jaksic I. (comp.), El Modelo Chileno: Democracia y Desarrollo en los Noventa. Santiago, LOM.
- **Rehren, A.,** (2004) “Politics and Corruption: The Underside of Chilean Democracy,” en Harvard Review of Latin America. Spring 2004, pp. 14-15.
- **República de Chile. Consejo de Alta Dirección Pública** (2005). Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2005. [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.serviciocivil.cl>.
- **República de Chile. Dirección Nacional del Servicio Civil** (2006). Boletín Electrónico del Servicio Civil (Nos. 1-4, enero-abril 2006). [En línea]. Santiago, disponible en: <http://www.serviciocivil.cl>.
- **República de Chile, Ministerio del Interior,** (1994) Decreto No. 423 que crea la Comisión Nacional de Ética Pública, en Diario Oficial del 18 de abril de 1994).
- **República de Chile, Ministerio del Interior,** Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas (2004) “Participación Ciudadana en la Gestión Pública”.

pación Ciudadana en la Gestión de Gobiernos Regionales y Municipios: Diagnóstico Situación Actual”, Documento de Trabajo (Octubre 2004).

- **República de Chile, Ministerio del Interior**, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, División de Políticas, Departamento de Estudios Municipales (2005) “Cartas Ciudadanas Municipales” (Abril 2005).
- **República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia** (2003). Ley No. 19.882 de Nuevo Trato y Alta Dirección Pública de 23 junio que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- **República de Chile, Servicio Electoral**, (2004) Balance de Gestión Integral Año 2004. Santiago.
- **Romero S.**, (2005) Discurso del Presidente del Senado, Senador Sergio Romero (22 de agosto de 2005) [En línea]. Valparaíso, disponible en: <http://www.senado.cl>.
- **Thompson, D. F.**, (1999) “Democratic Secrecy,” en *Political Science Quarterly*. Vol. 114, No. 2 Summer 1999, pp. 181-193.
- **Tomassini, L.**, (1992) Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. Santiago, CINDE.
- **Tomassini, L.**, (1994) La Reforma del Estado y las Políticas Públicas. Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- **Universidad Diego Portales** (2005), Barómetro de Acceso a la Información. Santiago.
- **Valdés, S.**, (2001) Reforma del Estado: Financiamiento Político. Vol. I. Santiago, CEP.
- **Valdés, S.**, (2002) Reforma del Estado: Dirección Pública y Compras Públicas. Vol. II. Santiago, CEP.
- **Vishwanath, Tania y D. Kaufmann**, (1999). “Towards Transparency in Finance and Governance.” [En línea]. Washington, DC., disponible en: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/tarawish.pdf>.
- **Waissbluth, M.**, (2006) “Presente y futuro del Sistema de Alta Dirección Pública de Chile”, La e-Columna de Enero 15, 2006 en [www.mariowaissbluth.com](http://www.mariowaissbluth.com).





# Agenda legislativa chilena - Relaciones Exteriores y Defensa: Diagnóstico y propuestas

INVESTIGADOR

**PATRICIO VALDIVIESO**Académico Instituto de Ciencia Política UC<sup>1</sup>

## 1. Presentación, Justificación y Diagnóstico

Hasta ahora, las políticas de relaciones exteriores y de la defensa en Chile han sido actividades controladas casi exclusivamente por el Poder Ejecutivo y por algunas organizaciones, tales como son las instituciones de la Defensa Nacional. Han sido muy pocos los esfuerzos realizados desde el Estado por abrir estos temas a la sociedad en su conjunto, por promover la participación ciudadana en torno a los mismos. Por regla, el tratamiento de los asuntos externos es extremadamente hermético, la participación social es restringida y se limita a ciertos actores estatales y extra-estatales designados por la autoridad.

En el siglo XXI, en el contexto de un mundo complejo, dinámico y con nuevos desafíos, posibilidades y amenazas en el ámbito internacional, los estados debiesen contar con parlamentos proactivos y una sociedad civil informada y que participe regularmente en los procesos de toma de decisión y de control de las políticas exteriores y de la defensa nacional (de la seguridad internacional, en un sentido amplio). El Congreso Nacional, en cuanto expresión de la soberanía nacional, debiese representar los intereses de los chilenos en la agenda de la política exterior y de la defensa nacional. En este sentido, todos los parlamentarios debiesen de participar de una concepción

---

<sup>1</sup> Cabe agradecer a todas las personas e instituciones que han colaborado durante la ejecución de este proyecto; entre ellos, cabe destacar a la Dirección de Asuntos Públicos de la UC, especialmente a Ignacio Irrarrázaval y a Elena Puga por su apoyo constante para tener acceso a flujos de información; al Senador Jaime Gazmuri y a Patricio Rebolledo de la SEGPRES, por sus comentarios referidos a una versión preliminar de este estudio presentado en la UC (07.08.2006); a todos los secretarios de las comisiones de estudio del Senado, particularmente al ex Secretario Jefe de Comisiones, Cesar Berguño, por su gran disposición y apoyo; a Luis Winter, Pilar Armanet y Cristian Barros, del Ministerio de Relaciones Exteriores, por su buena disposición a cooperar; a Lenia Planas de la SUBDERE por las mismas razones.

común de políticas de seguridad y, en el contexto de una división racional del trabajo, en las actividades de control transparente de las mismas. Hay por lo menos tres razones de peso que pueden ser esgrimidas a favor de la intervención activa del Congreso Nacional: primero, las políticas exteriores y de la defensa nacional tienen efectos en la vida y en el bienestar de los chilenos, y por lo tanto ellas no debiesen quedar entregadas exclusivamente a los criterios de quienes trabajan en el Poder Ejecutivo y en sus instituciones relacionadas (Fuerzas Armadas y de Orden, divisiones de algunos ministerios, etc.); segundo, las políticas y las medidas de los gobiernos chilenos deben ser coherentes con los principios esenciales del estado de derecho, y por lo tanto los parlamentarios deben estar muy atentos y garantizar a sus representados que las decisiones, las prácticas y sus resultados sean compatibles con la Constitución, el orden legal relacionado y con el derecho internacional; tercero, las actividades exteriores y de la defensa nacional tienen costos, consecuencias financieras, y todos los contribuyentes participan de los mismos.

El principal propósito de este estudio consiste en observar cómo funciona la Agenda Legislativa chilena e identificar principios y mecanismos que puedan contribuir a fortalecer la intervención del Congreso Nacional y de la sociedad civil en la política exterior y en el sector de la defensa nacional. Este artículo sintetiza parte de los resultados generados durante la implementación del proyecto “*Agenda Legislativa Chilena - Relaciones Exteriores y Defensa (piloto)*”<sup>2</sup>. El estudio presenta una visión sintetizada sobre los actores y sobre el sistema de trabajo en torno a la Agenda Legislativa chilena y propone un conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer las funciones del legislativo y la intervención ciudadana.

El método de trabajo consistió en consultar cuantiosa literatura y revisar documentación sobre la Agenda Legislativa y los actores involucrados (enero-julio 2006), realizar entrevistas a personas competentes en el tema, dentro y fuera del Congreso Nacional, con los conocimientos adquiridos crear un cuestionario detallado respecto al trabajo legislativo (actores participantes e interacciones, sistemas y fuentes de información, tiempos de trabajo, formatos de comunicación) para ser enviado a senadores, secretarios de comisiones y funcionarios de los ministerios (enero 2006), organizar talleres de trabajo y participar en encuentros científicos nacionales e

<sup>2</sup> El proyecto fue una de las 12 propuestas seleccionadas por un concurso abierto de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y se ejecutó entre diciembre del 2005 y junio del 2006. Antecedentes al mismo publicaciones que abordan fundamentos normativos y empíricos de la modernización del Estado chileno y de las políticas de seguridad (Valdivieso 1998, 2000, 2003, 2004, 2005).

internacionales para difundir resultados obtenidos<sup>3</sup>, generar un curso para formar estudiantes en el tema y validar los instrumentos y herramientas generados por el proyecto (marzo-julio 2006), viaje de estudio a Alemania (mayo 2006), sintetizar resultados.

### 1.1 La literatura

En el mundo anglosajón y europeo hay una cuantiosa literatura sobre el papel de los parlamentos y los procesos de profesionalización de la actividad parlamentaria, donde se incluyen descripciones, explicaciones causales y cuantiosa evidencia empírica<sup>4</sup>.

Transcurridas las transiciones hacia regímenes políticos democráticos en gran parte del mundo, coincidiendo ello con el fin de la Guerra Fría (1947-1989) y el predominio del modelo anglosajón de la democracia liberal y del mercado regulador, en la década de 1990 emergió una cuantiosa literatura destinada a evaluar las bondades y los desafíos de las instituciones en los regímenes democráticos<sup>5</sup>, y desde entonces han aparecido estudios sobre los parlamentos, sus funciones y sus relaciones con el Poder Ejecutivo<sup>6</sup>. En los enfoques normativos, el Poder Legislativo tiene la función de expresar la soberanía popular, representar intereses legítimos en la sociedad, trabajar en las leyes, ejercer funciones de control y de fiscalización, entre otras. Por otra parte, los sistemas bicamerales, cuyas cámaras difieren en cuanto a la cantidad de integrantes, las edades promedio y la duración en los cargos, entre otros, favorecerían la estabilidad del régimen político, pues las diferencias se traducirían en complejos procesos de toma de decisión, donde la búsqueda de consensos amplios resulta ser un imperativo para sacar adelante las iniciativas.

Algunos trabajos de orientación empírica presentan hallazgos de interés sobre los actores que intervienen en la Agenda Legislativa, sus capacidades, sus recursos y sus interacciones, y en el caso de Chile se ha observado un

3 Presentación del proyecto ante Secretarios de las Comisiones del Senado y envío de cuestionarios (29.01.2006); presentación y observación crítica independiente de resultados provisorios en Dirección Asuntos Públicos, Centro Extensión UC, con participación de funcionarios del SENADO, de la Biblioteca del Congreso y del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialistas y académicos (22.04.2006); presentación académica y discusión en encuentro de especialistas en sistemas parlamentarios y bicameralismo, en el European Consortium for Political Research ECPR en Nicosia, Chipre (28.04.2006); presentación en la SUBDERE con funcionarios de esa repartición, del MREE e invitados internacionales de México (15.05.2006).

4 Uno de los trabajos más recientes y completos es Bouchert (2005).

5 En Chile las publicaciones son cuantiosas, podrían llenar bibliotecas enteras, y proceden del mundo político y de los intelectuales (literatura citada en Valdivieso 2001). Hay consenso respecto a numerosos avances en las últimas décadas. No obstante, hay conciencia en relación con numerosos temas pendientes que deben ser abordados.

6 Véase Nolte 2004.



marcado desequilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo<sup>7</sup>. En relación con el trabajo parlamentario, todos los estudios tienden a atribuir importancia a los sistemas de apoyo<sup>8</sup>. En el caso de Chile, los miembros del Senado han reconocido la importancia del apoyo de los asesores personales por llevar la agenda de trabajo, elaborar iniciativas legislativas, mediar con grupos de interés, facilitar información y documentación, asistir en tareas de técnica legislativa, Asimismo, las comisiones de estudio, la Biblioteca del Congreso y los servicios informativos son percibidos como actores relevantes<sup>9</sup>.

En los últimos años han aparecido publicaciones que arrojan información especializada sobre las funciones de control y de fiscalización del Parlamento, sobre los actos de gobierno. Hay un conjunto de iniciativas e innovaciones, surgidas de experiencias prácticas en diversos parlamentos del mundo, que apuntan al incremento de la transparencia en las políticas públicas, y de forma muy específica en las políticas de seguridad, incluidas las relaciones exteriores y el sector defensa. En Europa, por ejemplo, existen líneas de investigación y de asesoría de la función parlamentaria en diversos centros de estudio<sup>10</sup>.

Otras líneas de investigación relacionadas directamente con la función parlamentaria han centrado su atención en las técnicas legislativas, en los sistemas de evaluación de las leyes y en modelos que tratan de precisar factores que influyen en la velocidad de la tramitación de los proyectos<sup>11</sup>.

7 En América Latina y en Chile, en particular, destacan algunos estudios aparecidos entre fines de la década de 1990 y el 2004 (por ejemplo Lijphart 1999; Siavelis 2000, 2002; Nolte 2002, 2004; Morgenstern 2003; y otros con posterioridad). Lijphart desarrolló un modelo de indicadores para observar el grado de fortaleza de los sistemas parlamentarios bicamerales (indicadores: simetría/asimetría del poder en las dos cámaras; congruencia/incongruencia de la composición política de las dos cámaras; hipótesis: a mayor simetría de las atribuciones de ambas cámaras y a mayor grado de diferenciación de ambas en su composición -por los mecanismos electorales, sistema de representación de intereses territoriales, otros factores sociales y económicos-, mayor será la fuerza del bicameralismo).

8 En el caso de Chile, los asesores personales serían importantes por llevar la agenda de trabajo, elaborar proyectos de ley, mediar con grupos de interés, facilitar información y documentación, asistir en tareas de técnica legislativa; las comisiones, la Biblioteca del Congreso y los servicios informativos son percibidos como eficaces; habría alta satisfacción con respecto a las infraestructuras y al equipamiento (Nolte 2004, 161-173).

9 Nolte 2004, 161-173; coinciden con ello los resultados de un cuestionario aplicado a los funcionarios de las secretarías del Senado en el marco de la ejecución de este proyecto.

10 Por ejemplo, el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (Ginebra) y la Unión Interparlamentaria (creada en 1988) han producido publicaciones orientadas a ilustrar sobre el rol de los parlamentos y los mecanismos de intervención (Fluir / Lunn 2003).

11 En Chile, en el ámbito legal más próximo al Congreso Nacional, han emergido líneas de investigación que, siguiendo los ejemplos internacionales en el mundo anglosajón e hispano, tienen por finalidad proponer técnicas de evaluación y sistemas de asesoría técnica para los parlamentos (Oelckers et al., 2002, 9-66). Otra línea de línea de investigación formula y aplica un modelo para la estimación de la duración de la tramitación de proyectos que son procesados por el legislativo (Aninat /Londregan 2005).

Con todo, aún queda mucho por saber sobre numerosas variables que afectan la Agenda Legislativa, sobre los actores que intervienen, sobre sus recursos y sus capacidades, sobre las potencialidades de los servicios de apoyo, sobre el recorrido de los flujos de información dentro del Congreso, entre éste y el Poder Ejecutivo y la sociedad, sobre los formatos de comunicación y el impacto que tienen éstos en los procesos de toma de decisión. El mayor conocimiento empírico sobre éstas y otras variables ayudará a identificar fortalezas y debilidades, revitalizará la discusión en torno a la función parlamentaria y hará posible focalizar los esfuerzos en torno propuestas que contribuyan a fortalecerla<sup>12</sup>.

## 1.2 Actores involucrados<sup>13</sup>

En el siglo XXI, diversas transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales justifican los esfuerzos por perfeccionar el sistema de producción de leyes en todos los países del mundo, y por fortalecer las capacidades y los instrumentos de trabajo de los parlamentos en áreas de su competencia, especialmente en la política exterior y en la defensa nacional. Piénsese, por ejemplo, en la compleja naturaleza de las amenazas de la seguridad internacional<sup>14</sup>, en el impacto que tienen los procesos de globalización y de internacionalización de los estados nacionales en las condiciones de vida de las personas, y en la creciente demanda ciudadana por instituciones transparentes, eficientes y responsables<sup>15</sup>.

---

12 Siavelis (2000) y Morgenstern (2003) han observado que la falta de recursos afecta el trabajo de los parlamentarios, pero no han focalizado sus análisis en este tema en particular.

13 Este apartado sintetiza información sobre los procesos de producción de leyes. En el marco de la ejecución del proyecto de investigación, se procedió a operacionalizar conocimientos adquiridos por medio de lecturas, de la revisión de documentación y de entrevistas semi-estructuradas, realizadas entre diciembre del 2005 y marzo del 2006. Se elaboró un cuestionario con más de 60 preguntas, codificadas previamente, que sintetizan una enorme cantidad de información, y el instrumento fue enviado a todos los secretarios de comisiones del Senado, a la Oficina de Informaciones, a la Biblioteca del Congreso, a todas las direcciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y a la SUBDERE. El cuestionario fue respondido por 11 secretarios de las comisiones permanentes del Senado, el Director de la Oficina de Informaciones, una asesora de la Biblioteca del Congreso Nacional y una embajadora de Chile. Toda la información fue ingresada a una base de datos elaborada con el programa SPSS, y se procedió a observar las frecuencias. En este trabajo, dichas referencias son citadas, cuando corresponde, como Cuestionario 2006.

14 Amenazas tradicionales tales como son los conflictos armados interestatales, guerras civiles, agresiones e intervenciones internacionales, desastres humanitarios y migraciones internacionales, crimen internacional organizado y sus efectos tanto globales como en la seguridad ciudadana de las sociedades, desafíos medioambientales y en materia de recursos energéticos, etc. (Valdivieso 2006).

15 Las sociedades latinoamericanas están experimentando profundos procesos de transformación y de modernización en la actualidad, y hay fuertes presiones tanto externas como internas por el perfeccionamiento del trabajo de las instituciones, en el sentido de que ellas se vuelvan más transparentes, responsables, y fortalezcan sus condiciones para responder a las demandas sociales (Kirby 2003).

Los parlamentos tienden a quedarse rezagados, en comparación con el enorme peso de los poderes ejecutivos y de sus instituciones paraestatales, en cuanto a sus capacidades para representar, para impulsar políticas públicas y para ejercer funciones de control. Por capacidades se entiende competencias técnicas para acceder a información de calidad, para realizar análisis asertivos, así como también contar con presupuesto y con cuadros profesionales y técnicos competentes. En el mundo entero, los poderes ejecutivos tienen capacidades y recursos que les llevan a tener superioridad en la iniciativa legal y en las funciones de control que podrían ser propias del Legislativo. Los poderes e instrumentos del Ejecutivo para intervenir en la Agenda Legislativa determinan, en cierta medida, el ritmo del trabajo legislativo y los resultados<sup>16</sup>. Lo anterior, sumado a la cultura política marcadamente presidencialista y a las particularidades de los sistemas electorales, donde la elección presidencial es central, contribuye al alto prestigio del Ejecutivo ante la opinión pública, en contraste con un legislativo mal evaluado, percibido como poco confiable e incapaz de representar y de canalizar adecuadamente las inquietudes ciudadanas hacia el sistema político central de toma de decisiones<sup>17</sup>.

En el caso de Chile, el proceso productivo de la Agenda Legislativa transcurre al interior de un régimen presidencial, donde el Ejecutivo dispone de capacidades legales que encuentran su complemento en desarrollos y en prácticas arraigadas en una fuerte tradición presidencialista. La Constitución de la República, reformada el 2005, declara un conjunto de funciones y atribuciones legislativas del Ejecutivo: la facultad de iniciativa exclusiva en ciertas materias<sup>18</sup>, la fijación de las prioridades en el tratamiento de los proyectos de ley, en cualquier etapa de su consideración o en todas por medio del mecanismo de la urgencia<sup>19</sup>; la facultad de ejercer veto sobre los proyectos de ley aprobados por el Congreso; la cuenta presidencial anual del estado de la nación, en relación con la cual se discuten iniciativas que serán impulsadas en el período legislativo; el ejercicio de la potestad reglamentaria en todas las materias que no sean propias del dominio legal<sup>20</sup>. Por otra parte, la

16 En el caso concreto de Chile, diversos estudios han descrito las relaciones asimétricas que hay entre los poderes ejecutivo y legislativo y su causas (Rehren 1998, 2001; Siavelis 2002, entre otros).

17 Los estudios por encuesta y la prensa diaria regularmente reflejan esas percepciones ciudadanas (información empírica reciente véase Latinobarómetro, encuestas CEP y CERC).

18 Constitución de la República, arts. 32.13, 62.4, 62.5, 62.6.

19. Esta facultad se ha convertido en un procedimiento operativo común, mediante el cual el Ejecutivo hace más expeditiva la consideración y la aprobación de sus proyectos. Por otra parte, hay propuestas legislativas, cuya discusión queda pendiente por años, dado que son desplazadas en el orden de la agenda parlamentaria a medida que las urgencias ejecutivas avanzaban.

20 Constitución de la República, art. 32.8.

tradición presidencialista, el programa de gobierno, las capacidades técnicas de los ministerios y diversos sistemas de comunicación<sup>21</sup> y de coordinación<sup>22</sup> fortalecen también la intervención del Ejecutivo. Las propuestas legislativas de los ministerios pasan por la División de Relaciones Legislativas, Políticas e Institucionales, instancia que elabora las iniciativas legales que serán presentadas en el Congreso, tomando en cuenta los proyectos ministeriales, los objetivos del Presidente y las cuestiones de constitucionalidad. A su turno, los organismos descentralizados del Ejecutivo intervienen en temas específicos de los proyectos legislativos.

Las relaciones exteriores y la Defensa Nacional son manejadas por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Cada uno de ellos con una estructura burocrática compleja, con personal y recursos propios<sup>23</sup>.

El Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Senado) tiene las funciones de representar a la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes, fiscalizar los actos de gobierno y ejercer funciones de tribunal político<sup>24</sup>. Ambas cámaras deben adoptar decisiones legislativas en conjunto con el Poder Ejecutivo. En ciertos temas, el Congreso actúa como Pleno, por ejemplo en la aprobación de tratados internacionales, la declaración de estados de excepción constitucional o la dictación de indultos penales. La Cámara de Diputados tiene algunas atribuciones que son exclusivas, entre las que están la fiscalización de la actividad del gobierno y el inicio de acusaciones constitucionales. Pero la Constitución y las leyes no disponen recursos procesales para que esas atribuciones realmente se puedan hacer efectivas. Por su parte, al Senado cabe juzgar como Tribunal Supremo las acusaciones constitucionales que se presenten y participa en los procesos de nombramientos de altos funcionarios de otros poderes públicos, por ejemplo los Ministros de la Corte Suprema. Ambas cámaras tienen órganos e instancias especializadas: mesas directivas; salas o plenarios para conocer y votar informes escritos ela-

21 Hay un conjunto de organizaciones que coordinan las comunicaciones del Gobierno, entre las cuales cabe destacar: Secretaría General de Gobierno de Chile (SEGGOB); División de Organizaciones Sociales; Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC); Departamento de Prensa Internacional (DPI); Dirección de Políticas Públicas; staff de note takers de la Presidencia.

22 El Ejecutivo cuenta con un aparato técnico-burocrático muy especializado, con alto grado de profesionalismo, compuesto por los ministerios, diversos actores para-estatales y asesores; cabe destacar que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia coordina las iniciativas de los proyectos de ley y las estrategias a seguir, su División de Coordinación Interministerial se preocupa por la coherencia de las iniciativas con el programa y las políticas de gobierno, y su División Legislativa prepara y presenta los proyectos.

23 Estructura y organizaciones de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa véase [www.minrel.cl](http://www.minrel.cl) y [www.defensa.cl](http://www.defensa.cl).

24 Constitución Política, arts. 48, 49, 50, 51, 52, 62; Ley Orgánica Constitucional Nr. 18.918; reglamentos internos de la Cámara de Diputados y del Senado.

borados por las comisiones de estudio; comisiones de estudio unicamerales o mixtas, compuestas por un número reducido de parlamentarios; comités parlamentarios que agrupan a los parlamentarios elegidos por cada partido o tendencia política del país. Los servicios de apoyo consisten, básicamente, en los asesores de los parlamentarios<sup>25</sup>, las oficinas de información, la Biblioteca del Congreso y las secretarías de las comisiones. La estructura de apoyo jurídico y administrativo está actualizada con tecnología electrónica e informática (sitios Web de las dos Cámaras, de la Biblioteca, Intranet, entre otros). El Congreso tiene una reducida planta de asesores permanentes, dispone de recursos para la contratación, y en la actualidad está introduciendo innovaciones en la organización y en la gestión para mejorar. Finalmente, cabe consignar que los programas especializados de las fundaciones políticas de los partidos asesoran a sus propios parlamentarios sobre aspectos técnicos y políticos de los proyectos de ley. En relaciones exteriores y en defensa, el Congreso Nacional tiene un bajo perfil, cumpliendo un papel de colaboración y asesoría con las instancias del Ejecutivo, principalmente a través de sus comisiones de relaciones exteriores y de defensa.

Hay un conjunto heterogéneo de grupos de interés y de actores individuales que intervienen en la Agenda Legislativa, entre los cuales cabe destacar los representantes de diversas organizaciones corporativas de interés, tales como son las asociaciones gremiales empresariales, algunos medios de comunicación, los colegios profesionales, los institutos de estudio vinculados a los partidos, algunos investigadores de las universidades bien conectados con partidos y con el Poder Ejecutivo. Hay voceros del quehacer de su región, de su provincia o del municipio, quienes representan el pensamiento y las actividades locales<sup>26</sup>. En temas de las relaciones exteriores destacan los representantes de gremios empresariales por su preparación, y se observa poca intervención de los institutos y centros de estudio<sup>27</sup>. A modo de ilustración, el siguiente cuadro presenta diversos ejemplos de proyectos de ley y los actores que intervinieron.

25 Sólo los legisladores con más recursos o aquellos con ocupaciones externas (por ejemplo, la participación en un estudio jurídico), pueden llegar a tener más personal. No es posible que los legisladores se conviertan en expertos en materias muy diversas. Cabe tener presente, asimismo, que ellos deben ocuparse de numerosos asuntos simultáneamente (representación sus circunscripciones, relaciones públicas, cercanía o lejanía de elecciones, etc.).

26 En general, ellos pueden participar en el marco de los mecanismos formales de consulta que existen en el Congreso (audiencias en las comisiones).

27 Cuestionario 2006. La sensibilidad y la participación de los empresarios es plenamente coherente con el modelo de desarrollo del país y el enorme peso que tienen las relaciones internacionales en la marcha de los negocios. La ausencia de institutos y centros de estudio puede obedecer a dos razones: poca apertura de los principales centros de toma de decisión hacia el mundo académico y hacia los estudiosos de las relaciones internacionales o debilidad de la academia chilena en estos temas, o también es posible que ambos factores confluyan. En Defensa, la participación de actores extra-estatales es mínima, con mediana participación los medios de comunicación, los institutos y los centros de estudio, menor aún las universidades y otros intereses corporativos de la sociedad.

CUADRO 1

Proyecto de ley	Actores del Ejecutivo	Actores Parlamentarios	Actores ámbito Judicial	Actores extra-estatales
Nr. 20.014, modifica la Ley de Control de Armas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Interior</li> <li>Ministerio de Defensa</li> <li>Dirección de Movilización Nacional</li> <li>Carabineros de Chile</li> <li>Policía de Investigaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de defensa de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> <li>Comisiones de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundación Paz Ciudadana</li> <li>Federación Chilena Tiro al Vuelo</li> <li>Federación Tiro al Blanco Deportivo</li> <li>Asociación Deportiva Metropolitana de Tiro al Blanco</li> <li>Federación Chilena de Pesca y Caza</li> </ul>
Nr. 18.886, de Compras	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección de Aprovechamiento del Estado</li> <li>Asociación Chilena de Municipalidades</li> <li>Centro de Abastecimiento del Sistema Nacional a Servicios de Salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de hacienda de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.087, reforma del libro V del Código del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente (mensaje)</li> <li>Ministerio del Trabajo</li> <li>Ministerio de Justicia</li> <li>SEGPRES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones del Trabajo (Cámara y Senado)</li> <li>Salas (Cámara y Senado)</li> <li>Comisión Constitución de la Cámara</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corte Suprema</li> <li>Tribunal Constitucional</li> <li>Asociación Nacional de Magistrados Laboristas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asociación Abogados</li> <li>Central Única de Trabajadores (CUT)</li> <li>CAT</li> <li>CONUPIA, CONAPIME</li> <li>Confederación de la Producción y del Comercio</li> </ul>
Ley de presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEGPRES</li> <li>Ministerio de Hacienda</li> <li>Dirección de Presupuesto</li> <li>Otros ministerios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión mixta Salas del Senado y de la Cámara</li> </ul>		
Ley de quiebras, convenios concursables	<ul style="list-style-type: none"> <li>Superintendencia de quiebras</li> <li>Asesores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>Salas del Senado y de la Cámara (plenos)</li> </ul>		
Ley General de pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Economía</li> <li>Subsecretaría de Pesca</li> <li>Servicio Nacional de Pesca (SERNAP)</li> <li>Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) – IFOT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comisión de Pesca</li> <li>Comisión de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tribunal Constitucional</li> <li>Corte Suprema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SONAPESCA</li> <li>ASIPES (asociaciones empresariales)</li> <li>Gremios artesanales</li> <li>Tripulantes</li> <li>Plantas procesadoras</li> <li>Institutos de estudio</li> <li>Universidades</li> </ul>

Proyecto que regula el establecimiento de bolsas de productos agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministro de Agricultura</li> <li>• Subsecretario del Ministerio de Agricultura</li> <li>• Subsecretaría del Ministerio de Hacienda</li> <li>• Subsecretaría Valores y Seguros</li> <li>• Asesores jurídicos</li> <li>• Servicio de Impuestos Internos (SII)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Agricultura</li> <li>• Comisión de Hacienda</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Bancos e Instituciones financieras</li> <li>• Presidente de la Bolsa de Comercio</li> <li>• Sociedad El Tattersal</li> <li>• Vicepresidente del Banco Trasandino</li> <li>• Instituto Libertad</li> <li>• Gerente de Finanzas de Covarrubias y Cia. Ltda.</li> <li>• Director de la Fundación Jaime Guzmán</li> </ul>
Tratado de Promoción y de Protección de Inversiones de Islandia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECOM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de la Cámara y del Senado</li> <li>• Salas (Cámara y Senado)</li> </ul>		
Nr. 20.019, sobre organizaciones deportivas profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría General de Gobierno</li> <li>• CHILEDEPORTES</li> <li>• Síndico de Quiebras</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clubes de fútbol</li> <li>• Sindicatos futbolistas, profesionales y amateur</li> <li>• Asociaciones deportivas profesionales</li> </ul>
Código de Aguas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Obras Públicas</li> <li>• Ministerio de Hacienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisiones de Obras Públicas</li> <li>• Comisiones de Hacienda</li> <li>• Comisión de Constitución</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endesa</li> <li>• Sonami</li> <li>• Canalistas de la Sociedad Nacional de Agricultura</li> </ul>

Fuente: Cuestionario 2006

Como sumatoria del ejercicio de las atribuciones de las instancias institucionales ya indicadas, más las intervenciones de algunos actores tanto del campo público como del privado, se verifican las interacciones en torno al diseño, a la discusión, a la negociación y a los procesos de aprobación de leyes. El Ejecutivo tiene la capacidad de liderar la Agenda Legislativa, mediante el uso de sus instrumentos legales, con el trabajo coordinado de los ministerios y por su control de la discusión del Presupuesto de la Nación<sup>28</sup>. Entre el Ejecutivo y el Legislativo hay diversos canales de comunicación formales e informales (reuniones de los miembros de las comisiones de estudio, encuentros de parlamentarios con funcionarios de gobierno, etc.).

En las áreas de la política exterior y de la defensa, la agenda es dirigida por el Ejecutivo, sin gran intervención del Congreso Nacional. Las comisiones de estudio del Senado y de la Cámara se limitan a ratificar o aprobar las políticas exteriores presentadas por la Cancillería o las políticas de defensa presentadas por el Ministerio de la Defensa y por las Fuerzas Armadas<sup>29</sup>.

### 1.3 Formas y fases de trabajo<sup>30</sup>

En los procesos de producción legislativa, las negociaciones políticas suelen concentrarse en la instancia donde se inicia el proyecto, en las reuniones formales y mediante acuerdos informales que se generan en el período de estudio, en las comisiones, más que cuando se presentan las mociones en sala o en la primera tramitación (discusión y votación de si legislar o no). Secundariamente, las dinámicas políticas se producen en el marco de la génesis de las iniciativas en las esferas del Ejecutivo, y menos en los partidos políticos. Una instancia particularmente favorable para la negociación política, cuando hay diferencias muy profundas, son las comisiones mixtas, especialmente aquéllas formadas con el propósito de dirimir asuntos relativos a determinados proyectos. El trabajo técnico está presente en todo momento.

En relaciones exteriores, la etapa de la segunda tramitación de los proyectos parece ser más compleja, mientras que en Defensa son sólo mediana-

28 El proyecto de presupuesto es preparado y presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso, tres meses antes de la fecha en que debe entrar en vigencia. Las dos cámaras tienen un plazo de sesenta días para discutirlo y aprobarlo. Los legisladores sólo puede disminuir ítems, y de no ser aprobado el proyecto en el plazo indicado pasa a regir como Ley de Presupuesto (Constitución Política, art. 64). Cabe tener en cuenta que casi toda la legislación relevante incluye algún tipo de gasto.

29 Ciertamente ese hecho no se contradice con el interés personal que puedan tener algunos parlamentarios por las políticas exteriores y por los asuntos de la defensa del país; hay parlamentarios motivados que realizan actividades internacionales, tales como participar en reuniones, realizar visitas al extranjero, recibir representantes de otros parlamentos, etc.

30 Las informaciones sintetizadas en este apartado, como así también en otros, donde se describe formas de trabajo habituales, son el resultado de la aplicación de la encuesta confeccionada por este proyecto para recabar información de los funcionarios del Senado y de los propios senadores.



mente complejas las dos tramitaciones<sup>31</sup>. En Relaciones Exteriores, tal vez se aplique el principio que opera en la discusión pública de temas de las relaciones exteriores de los países: a mayor tiempo de discusión e información sobre un tema, mayor es el interés que va suscitando, y mayor es el grado de complejidad que va adquiriendo el debate (se ha observado que esto ocurre en la opinión pública, en relación con procesos de toma de decisión en la política exterior). Además, es posible que el grado de complejidad sea mayor en Relaciones Exteriores que en Defensa, porque en Defensa intervienen casi exclusivamente actores institucionales.

Entre los motivos puntuales que generan complejidad en la tramitación puede señalarse los siguientes: necesidad del patrocinio del Ejecutivo, en el caso de la mayoría de las mociones parlamentarias; grado de consenso o de disenso político en torno al proyecto; grado de complejidad técnica del tema y número de personas invitadas para exponer sus puntos de vista; presiones de tiempo y uso de los mecanismos de urgencia en el trámite por parte del Ejecutivo, lo que da lugar a poco espacio para la información; trabajo de proyectos en paralelo y permanente recarga de las tablas; grado de dificultad de los proyectos y relaciones de los mismos con la legislación vigente. De lo anterior, hay por lo menos cuatro hechos con impacto en el proceso legislativo que podrían estar relacionados con los recursos y con los procedimientos que caracterizan las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo: trabajo en varios proyectos al mismo tiempo, carencia de capacidades técnicas propias, la interferencia del Ejecutivo por medio de su “patrocinio” a mociones parlamentarias y el uso de las urgencias. Cabe reiterar lo que ya ha sido observado en este estudio: el trabajo en la Agenda Legislativa se caracteriza por una fuerte intervención del Poder Ejecutivo, no sólo como colegislador, sino a través de numerosos recursos, capacidades e instrumentos, y por un Congreso débil y con falta de recursos. Ciertamente, se debe consignar que el grado de complejidad varía según el tipo de proyecto del que se trate, por la dificultad técnica del tema, la extensión del articulado, las indicaciones de la discusión particular, los documentos que acompañan, entre otros.

Los tiempos de tramitación constituyen un indicador importante de los recursos, los métodos de trabajo y el grado de eficacia de las organizaciones. En el caso del Congreso Nacional, el proceso de estudio de un proyecto de ley puede demorar años, y los tiempos están condicionados por reglamentos, complejas interacciones entre los actores involucrados, la carga de trabajo de las comisiones, cuestiones procedimentales, tales como son por ejemplo el orden de la tabla en sala, es decir, el lugar y el tiempo que hay para el proyecto en esa instancia.

---

31 Atributos de complejidad: presiones de tiempo, pocos espacios para información y reflexión, tensiones de distinto tipo.

El acceso a información en distintos momentos de la tramitación legislativa es clave, y en todas las etapas de estudio, discusión y votación resulta ser necesaria la información precisa, acotada y clara<sup>32</sup>. La información de calidad, procedente de diversas fuentes, y por lo mismo válida y confiable, hace posible un proceso autónomo de discernimiento y de deliberación. Por otra parte, la información de calidad contribuye a una rápida tramitación, favorece la división del trabajo y la eficiencia legislativa, evita la pérdida de tiempo, la duplicidad de normas y la legislación contradictoria. En los casos de Relaciones Exteriores y de Defensa, la información de calidad es particularmente deseable en la etapa de la discusión en particular de los proyectos, en las comisiones respectivas.

En el Congreso Nacional, los documentos que sirven para informar sobre los proyectos tienen diversos formatos, no parece haber un patrón común. Estos documentos contienen relaciones con resúmenes ejecutivos sobre el objetivo del proyecto, su estructura, las normas de quórum, las urgencias, la tramitación en la cámara, la constitucionalidad y la coherencia con las leyes relacionadas y el trámite reglamentario. Los hay de cuatro hasta más de quince páginas; el tamaño varía según el tipo de documento, y si es primer o segundo informe. Idealmente, los documentos legislativos debiesen ser breves, ser expresión de consensos, apuntar a la esencia de los temas; podrían ser perfeccionados con glosarios, artículos de enlace y legislación comparada. En cuanto al tipo de información, con independencia de material global de un proyecto, resulta ser muy necesaria la relación o la minuta, el briefing para el trámite en las comisiones de estudio<sup>33</sup>.

#### 1.4 A modo de conclusiones

En la actualidad, la acción del Poder Legislativo queda restringida a la etapa de discusión de iniciativas legales, fase en la cual es posible mejorar el análisis e influir en la toma de decisión, por la consideración de aspectos políticos y técnicos. El trabajo parlamentario tiene numerosas limitaciones y los legisladores deben interactuar con un Poder Ejecutivo

32 El proceso de tramitación de la ley requiere del trabajo de perfeccionamiento en todo momento, y por ello suele ser el caso que se vaya demandando mayor información en la medida que la tramitación del proyecto avanza. Empero, al mismo tiempo, el trabajo parlamentario necesita información sintetizada y bien presentada –precisa, acotada y clara– respecto a los temas a legislar, y esta función la puede cumplir un buen briefing legislativo o su equivalente.

33 Un buen briefing podría tener entre 2 y 5 páginas, contar con un resumen ejecutivo, cronología, indicación de etapas y del Estado del proyecto e información consolidada. Menos importantes, en opinión de los funcionarios de las comisiones (Cuestionario 2006), parecieran ser los apéndices, la extensión de los mismos, la existencia o no de glosario de términos clave, información cuantitativa sobre el tema, diagramas y/o cuadros que sinteticen el contenido, indicación de ejes de discusión (problemas, posiciones). Probablemente las preferencias de los funcionarios del Senado responden a los aspectos que regularmente son atendidos por las comisiones de estudio. También es posible que las preferencias tengan relación con su preparación, todos son abogados formados en facultades de derecho de las universidades chilenas.

avasallador, dotado de numerosas capacidades para controlar la agenda. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una participación bastante limitada en el proceso legislativo, y tal vez en relación con este hecho se manifiesta en la sociedad la sensación que las inquietudes ciudadanas van por un lado y el trabajo de las instituciones sigue otros derroteros. En las relaciones exteriores y en la defensa nacional, el Ejecutivo, sus ministerios y sus instituciones relacionadas cuentan con recursos y manejan la agenda de trabajo. No se observa una participación especialmente proactiva del Congreso Nacional y tampoco de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en intervenir.

Hay coincidencia en la opinión de los estudiosos del régimen presidencial chileno que la capacidad del Congreso Nacional para tratar materias legislativas relacionadas con temas de alta complejidad técnica, tales como son la política exterior y la defensa nacional, puede incrementarse y que aquí hay un desafío importante<sup>34</sup>. El Congreso dispone de una estructura de apoyo que podría mejorar, con el propósito de potenciar una mayor participación y actividad en todas las etapas de los procesos de producción y aplicación de leyes (metas, diseño, negociación, contenidos, seguimiento y evaluación), y en las actividades de control parlamentario. Una estructura de apoyo focalizada a promover la autonomía, la independencia y la proactividad del legislativo, frente al Ejecutivo y a los intereses particulares interesados en dirigir la Agenda Legislativa, fortalecería la posición del Congreso, tanto en sus funciones legislativas como de control y de fiscalización, y ello tendría consecuencias positivas en la imagen de la institución ante la opinión pública, en cuanto a su función de ser expresión de la soberanía popular y de ser agente canalizador de inquietudes ciudadanas en el Estado y en sus políticas.

Las observaciones más empíricas de nuestra investigación, recabadas en el Senado, coinciden con las impresiones y opiniones vertidas en diversos estudios académicos, en cuanto al enorme peso del Poder Ejecutivo y a su alto grado de profesionalismo en el proceso productivo de las leyes; destacan la SEGPRES, las secretarías ministeriales, otras instancias ministeriales, asesores, los servicios descentralizados y profesionales especializados. En parte, la sociedad civil tiene alguna presencia por medio de la participación

<sup>34</sup> Por ejemplo, en un tema que se debe tratar anualmente, la Ley de Presupuesto, los parlamentarios podrían contar con más medios para procesar la información y conocer a fondo los aspectos técnicos involucrados en el proyecto que les propone el Poder Ejecutivo. Los debates en torno al proyecto de presupuesto podrían ampliarse a un círculo más amplio que aquellos congresistas con conocimientos técnicos o que disponen de asesorías personales especializadas (recursos propios, institutos de estudio).

de diversos intereses corporativos en instancias formales e informales, entre los que destacan las asociaciones gremiales, algunos institutos, centros de estudio y consultores. No se observa una conexión nítida entre las actividades prácticas del trabajo parlamentario y una sociedad civil autónoma, bien organizada y articulada e interviniente. Si se observa la intervención de determinados actores corporativos con legítimos intereses, con especial sensibilidad respecto a ciertos proyectos, quienes de alguna forma se conectan con el trabajo legislativo.

La principal intervención de los parlamentarios en los proyectos legales se produce durante el período de estudio en las comisiones. Ellas son verdaderos vasos comunicantes que conectan flujos de información y actores que participan en los procesos de toma de decisión. No es posible hacer una distinción tajante entre negociaciones políticas y el estudio de asuntos técnicos, porque todo ello se produce simultáneamente en las mismas instancias y fases del proceso legislativo. Ciertamente, las comisiones de estudio son instancias muy importantes para la discusión técnica, especialmente cuando se tratan los proyectos en particular, y son instancias que podrían canalizar flujos de información técnica indispensable para fortalecer la autonomía y la independencia de la función parlamentaria.

La información de calidad es requerida en todo momento, pero muy en particular en el período de trabajo de las comisiones de estudio. Esa información en el tiempo preciso y en formatos eficientes podría ser un elemento determinante para el fortalecimiento de la función parlamentaria. Los documentos que sintetizan información sobre proyectos legislativos o que de forma prospectiva abordan temas que pasan a estar en la agenda podrían llegar a ser un potente vehículo de la participación ciudadana y de la sociedad civil (corporaciones, universidades, centros de estudio, entre muchos otros). Pero también podrían cumplir esa función diversas modalidades que conecten la participación con funciones control y de fiscalización del Congreso Nacional.

## **2. Propuestas**

En la actualidad, el trabajo legislativo demanda información de calidad y métodos profesionales para generarla. Los miembros del Congreso deben estar en condiciones de acceder al conocimiento actual de las cosas. En el trabajo parlamentario hay que tener conocimiento e instrumentos que colaboren en la tarea de discernir sobre los problemas, los datos importantes, los hechos importantes, los distintos intereses, convicciones y argumentos en juego, los parámetros usados para medir y evaluar y también competencias para identificar consecuencias y alternativas de las decisiones y para

tomarlas. Sólo de esta forma es posible que llegue a ser realidad el mandato Constitucional sobre la independencia y la autonomía que corresponde a la función parlamentaria, una actividad extremadamente compleja<sup>35</sup>.

La participación del Congreso Nacional en la política exterior y en la defensa nacional no debiese limitarse al trabajo de algunos parlamentarios en las comisiones de estudio en torno a las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo. Los parlamentarios podrían involucrarse más en la génesis y en el desarrollo de iniciativas, en los momentos más relevantes del proceso de toma de decisión, en las etapas de la implementación y de la evaluación. Ciertamente, lo anterior no debe conducir a un traslape de funciones, no debiera existir interferencia alguna en las responsabilidades del Poder Ejecutivo en cuanto a la conducción de las relaciones exteriores del país, tal como indica la Constitución<sup>36</sup>. Pero sí debería haber una participación activa de los parlamentarios, cumpliendo sus funciones, en todas las dimensiones de las políticas exteriores y de la defensa nacional<sup>37</sup>. Una actividad proactiva se manifiesta, concretamente, en prácticas reales y efectivas de trabajo profesional, altamente especializado, en la generación de información de calidad, no sesgada, y en la habilitación de canales efectivos para una amplia participación (no sólo de determinados intereses corporativos en el sector público y privado, bien organizados, con capacidades y recursos para la intervención). En definitiva, todo ello fortalecerá la democracia, el desarrollo y la proyección internacional de Chile hacia el futuro.

Los parlamentarios disponen de mecanismos legales, administrativos y reglamentarios para tener acceso a información relevante de la política exterior y de la

35 La sistematización y el análisis de las informaciones tanto para el control como para la discusión de proyectos son actividades complejas: ¿cómo ejercer la función legal de controlar y fiscalizar?, ¿qué informaciones específicas son necesarias para evaluar temas y tomar decisiones?, ¿dónde encontrar esas informaciones?, ¿cómo deben ser presentadas?, ¿cómo pueden ser transferidas desde el mundo de los conocimientos al mundo de la política, de las decisiones? Estas cuestiones son esenciales para un trabajo parlamentario eficiente. Los parlamentarios necesitan como base de su actividad política y de sus efectos políticos tanto informaciones especializadas como su interpretación, y ello debe estar en constante actualización. Durante un periodo legislativo, cada parlamentario debe ver numerosos asuntos, leer miles de documentos, participar en numerosas reuniones de comisiones y en plenarios; debe participar en todos los protocolos de los plenarios y de las reuniones en comisión. Numerosos proyectos llegan, miles de cuestiones parciales se discuten, hay preguntas, etc. Tanto en el trabajo en los comités parlamentarios (en los grupos técnicos de los partidos) como en las comisiones, quien desee participar en la discusión e influir en las decisiones debe estar bien informado no sólo de lo general, sino también de las necesidades y demandas en su distrito o circunscripción electoral.

36 Art. 32, Nrs. 10, 17.

37 Fuera del cumplimiento formal de disposiciones tales como las indicadas en el Art. 54 de la Constitución, ratificación de tratados internacionales, se piensa en el cabal cumplimiento de la función de representación de la ciudadanía, en cuanto a generar todas aquellas condiciones que contribuyan a la información transparente y a la disposición de mecanismos que promuevan la canalización de las inquietudes de los representados.

defensa nacional<sup>38</sup>. Ellos pueden, por ejemplo, consultar oralmente o por escrito a los funcionarios de los ministerios, presentar mociones, iniciar investigaciones, interactuar con las instituciones del sistema de administración de justicia para el control de los actos de gobierno, invitar a audiencias en comisiones, solicitar estudios especializados, hacer presentaciones ante los ministerios, revisar las políticas cuando sea del caso, estudiar el presupuesto de la nación<sup>39</sup>. El Congreso está en condiciones de cumplir un rol crucial de control de las políticas y, haciendo efectivo el principio de la soberanía popular, con una orientación inclusiva, puede facilitar la agregación de intereses sociales en torno a las políticas<sup>40</sup>. Por lo tanto, la función de los parlamentarios no debiese limitarse a la recepción y a la lectura general de documentos sobre iniciativas y asuntos internacionales. Las diversas instancias parlamentarias, muy en particular las comisiones especializadas de estudio, debiesen ser consultadas al inicio de cualquier proceso, a fin de que hagan su aporte, para que por su intermedio participen diversos actores de la sociedad (diversos en sus intereses, en la interpretación de sus necesidades y en sus convicciones). Una forma de trabajo incluyente y participativa desde el inicio, no sólo permitirá integrar las inquietudes ciudadanas al comenzar el proceso, sino también favorecer una atmósfera y debates más positivos en las cámaras,

38 El conjunto de normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile deja abiertos numerosos canales para el trabajo activo del Congreso Nacional en la política exterior y en la defensa. Las disposiciones respecto a los deberes de las instituciones del Estado, los derechos de los ciudadanos, y las atribuciones de los poderes públicos son claras en la Constitución Chilena (arts. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 50,60, 61, 64), en la Ley Orgánica Constitucional 18.918 (arts. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24) y en los reglamentos de ambas cámaras (en Reglamento de la Cámara de Diputados, por ejemplo, los arts. 230, 284, 293). Las normas legales formales contienen suficientes principios y herramientas para que el Congreso pueda actuar de forma autónoma, independiente, activa y ejercer funciones de control. Con voluntad política, el Congreso Nacional puede hacer uso de sus capacidades para influir en las opciones y en el comportamiento del Poder Ejecutivo y de todos los actores que intervienen en los ámbitos de las relaciones exteriores y de la defensa. Las cámaras pueden afinar los mecanismos de observación, ejercer una función de control de forma transparente sobre la implementación de las políticas, de las leyes, de las decisiones, y el uso del presupuesto. Los instrumentos legales del Congreso, claramente indicados en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos internos de las cámaras, debiesen traducirse en “prácticas” normales que tengan consecuencias reales sobre el funcionamiento del sistema. Los ejemplos internacionales apuntan en la dirección indicada; en numerosos estados del mundo, por ejemplo en Estados Unidos y en Alemania, las condiciones para la actividad parlamentaria proactiva en las políticas exteriores y de defensa incluyen: (i) Poderes legales y constitucionales claramente definidos, (ii) Prácticas coherentes con las normas, observables no sólo por los parlamentarios, sino también por los medios y por la sociedad civil, (iii) Recursos y conocimientos especializados; (iv) Voluntad política.

39 El Congreso puede ejercer influencia muy directa mediante la discusión de las partidas presupuestarias. La influencia podría aumentar, si se dispusiese por medio de la comisión competente celebrar un debate por separado sobre los temas de política exterior y de defensa nacional. Por esta vía, el Congreso podría presionar a ministerios y a las instituciones de la defensa para tener información oportunamente. El Congreso puede fiscalizar de este modo con todos los instrumentos a su disposición y con la ayuda de la Contraloría y del sistema de administración de justicia. Esta actividad debiese ser una práctica habitual en un régimen democrático, donde el Ejecutivo tiene la obligación de llevar una cuenta rigurosa de sus actividades y debe estar en condiciones de presentar antecedentes cualitativos y cuantitativos. El Congreso puede desarrollar verdaderas auditorías o garantizar que hay instancias calificadas y con recursos para realizar esa actividad.

40 La hipótesis principal aquí es la siguiente: a mayor representación de la ciudadanía y de la sociedad civil en los procesos legislativos, mayor expresión tendrá el principio de la soberanía popular, mayor sintonía habrá entre inquietudes ciudadanas, las políticas y el trabajo de las instituciones, mayor será el grado de legitimidad del Estado, y mayor será el grado de calidad y de estabilidad de la democracia.

cuando un tema es tratado o un proyecto está avanzado y es presentado para su aprobación<sup>41</sup>. Sin perjuicio de las reservas necesarias, cuando ello sea debidamente fundamentado, las relaciones exteriores y la defensa nacional son áreas especialmente adecuadas para proceder del modo indicado, porque los intereses generales del Estado tienden a trascender las relaciones competitivas de poder entre la mayoría y la oposición (piénsese, por ejemplo, en los asuntos limítrofes, la vulnerabilidad energética, la cooperación internacional en temas de seguridad en sentido estricto, entre otros).

A continuación serán presentadas algunas propuestas que podrían contribuir al fortalecimiento de la independencia y de la autonomía de la función parlamentaria. Por razones de espacio, se privilegian iniciativas que apuntan a perfeccionar los flujos de información de calidad y la participación en la Agenda Legislativa. El énfasis está puesto en la política exterior y en la defensa nacional, pero también podría pensarse en otras áreas del trabajo parlamentario. Estas iniciativas podrían ser practicadas con el concurso de las universidades chilenas y de otras organizaciones de la sociedad civil, bajo distintas modalidades, por ejemplo creación de un sistema autónomo de apoyo de la función parlamentaria o licitaciones públicas de proyectos.

## **2.1 Introducción de un servicio científico-académico adaptado a las condiciones de Chile— modelo alemán de “Wissenschaftliches Dienst”<sup>42</sup>**

Hay un conjunto de mecanismos y de prácticas propias del sistema parlamentario alemán que podrían ser adaptados e implementados en Chile. En

41 El Congreso, ambas cámaras, está en una posición privilegiada para desempeñar un papel fundamental en el logro de la mayor adhesión ciudadana, y de esta forma es un actor que podría hacer una contribución notable para legitimar las políticas que finalmente se adopten. Por esta razón, es muy necesaria la transparencia en el desarrollo de los debates sobre temas de política exterior y de la defensa nacional.

42 Aquí cabe agradecer el apoyo del Gobierno de la República Federal Alemania que por medio de una invitación oficial gestionada y coordinada por la Embajada de Alemania en Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Goethe Institut, hizo posible una estadia de estudio del Investigador Responsable del proyecto (entre el 25 de junio y el 01 de julio del 2006) con el propósito de recabar información sobre las formas de trabajo del Parlamento Alemán y de organizaciones relacionadas. Se agradece muy profundamente, en particular, a las siguientes personas: Peter Nevers y Paulina Infante, funcionarios de la Embajada de Alemania en Chile; ILSA Gräfin v. Beust y Heiko Frölich del Goethe Institut Berlin; Dieter Weingärtner, Jefe de Sección Legal del Bundesministerium der Verteidigung; Holger Green, Jefe de Sección Asia-Pacífico, Africa, América Latina del Auswärtiges Amt; Miguel Berger, Director de la Sección de Asuntos Parlamentarios y Gubernamentales del Auswärtiges Amt; Gerhard Rakenius, Referente de Sección de Ciencias y Relaciones Internacionales del Wissenschaftliches Dienst; Beate Hasenjäger, Directora del Secretariado de la Comisión de Defensa del Bundestag; Kerstin Villalobos, Asesora de Fracción para la Comisión de Relaciones Exteriores del Bundestag; Ursula Freyschmidt, Directora de la Biblioteca del Bundestag; Prof. Dr. Ingo Peters del Instituto de Ciencia Política de la Freie Universität Berlin; Peter Freundlieb, Director de División de Estudios Legislativos del Bundeskanzleramt; Martin Frey, Director del Secretariado de la Comisión de Trabajo y Sociedad; Prof. Dr. Joachim Lang, Coordinador de la Federación de Estados, Europa y Procedimientos Legislativos de Fracción para el Bundestag; Reinhold Robbe, Ombusman/Wehrbeauftragte del sector Defensa para el Bundestag; Christian RUC, MdB, parlamentario del Bundestag; Klaus-Jürgen Hedrich, ex MdB; Ludger Siemes, MdB del Bundestag; Prof. Dr. Peter Schmidt, Investigador de la Stiftung für Politik und Wissenschaft; Dodrote Friedrich, asesora del Parlamentario Lothar Mark; Dooren Tietz, Asesora de parlamentaria Ulrike Merken; Esther Wagner, estudiante de Ciencia Política de la Freie Universität Berlin.

el caso de Chile, las universidades y otras organizaciones de la sociedad civil podrían desempeñar una función destacada en la generación y en la canalización de conocimientos e informaciones en beneficio del fortalecimiento del trabajo parlamentario<sup>43</sup>.

En Alemania hay una amplia gama de servicios de apoyo para el trabajo parlamentario<sup>44</sup>, especializados y no especializados, internos y externos<sup>45</sup>. Todas estas instancias operan a la luz de dos principios: coordinación e integración de los flujos de información e igualdad de oportunidades de acceso. Ciertamente, el grado en que cada parlamentario se apoya en diversas instancias de información es variable, depende de su estilo y de su especialización. Las fuentes de información no son excluyentes, se complementan o compiten. Normalmente, en distintos momentos del proceso legislativo se produce la necesidad de hacer uso de determinadas fuentes de información: al igual que en Chile, la etapa de formación de la voluntad para legislar es distinta a la etapa de la toma de decisión.

De todos los actores que apoyan la función parlamentaria en el sistema alemán, el “Wissenschaftliches Dienst” (WD) –servicio científico/académico– resulta ser de especial interés para fortalecer al Parlamento, frente al Ejecutivo y a diversos poderes sociales (nacionales e internacionales). Se trata de una oficina de estudios que cuenta con profesionales dedicados jornada completa a la investigación, y cuya principal función consiste en estar al servicio del Parlamento para que exista un equilibrio en las relaciones de

43 En Chile hay universidades de alta calidad, con recursos y capacidades para poder realizar actividades en beneficio de la Agenda Legislativa, existe una amplia experiencia de investigación avanza por políticas y líneas de investigación que se rigen según los más altos estándares de calidad en el mundo. Además, varias universidades cuentan con programas de políticas públicas y tienen una probada experiencia de asesoría. Asimismo, hay organizaciones de la sociedad civil especializadas que tienen recursos y capacidades para hacer aportes sustantivos, tal como ha quedado de manifiesto en políticas públicas relevantes como la reforma procesal penal y la modernización del sistema de administración de justicia (ver Valdivieso/Vargas 2003).

44 Presupuesto razonable; oficinas bien organizadas para el trabajo individual de los parlamentarios, con recursos humanos, técnicos y de gestión que garanticen igualdad de condiciones; asesoría profesional altamente especializada en las fracciones (equivalente a los comités parlamentarios); fundaciones e institutos de investigación; servicio de apoyo especializado para los parlamentarios (WD) con personal competente y prácticas de trabajo profesional; servicios de información de la Biblioteca, informática, ágiles, proactivos; sistemas de pasantías funcionales con todo lo anterior. El sistema operativo complejo funciona bajo estándares de alta calidad, en cuanto a la coordinación, la gestión, y el uso de los recursos.

45 Las fuentes y los flujos de información se pueden subdividir en: i.- Internos, donde participan: servicios y asistentes de los parlamentarios, servicios informativos de las fracciones; parlamentarios especializados en informaciones de sus propias circunscripciones electorales; comisiones permanentes; comisiones de encuesta y de investigación. En estos flujos, el intranet desempeña una función muy relevante, las solicitudes vía formularios –que se encuentran en el sistema de intranet–, al igual que los contactos por teléfono. ii.- Externos, donde participan: burocracia ministerial; gobiernos locales; partidos políticos y sus gremios; fundaciones, institutos y representantes de intereses privados y gremiales; medios; expertos; ciudadanos; parlamentarios de otros países. Todos estos flujos de información se conectan al sistema intranet del Parlamento.



éste con los otros poderes, en cuanto a capacidades técnicas, profesionales y prospectivas. Este servicio produce estudios a petición de los miembros del parlamento, con las reservas del caso, los pone en circulación, realiza un trabajo de investigación prospectiva de temas que pueden irrumpir en la Agenda Legislativa, y coordina diversos tipos de intercambio y de pasantías con instituciones estatales y parlamentos de Alemania y de otros países del mundo. Al investigar de forma autónoma temas actuales y nuevos, el WD genera en el Parlamento la capacidad de anticipación frente a las necesidades de información que van surgiendo en el período legislativo, y con ello fortalece la función parlamentaria. Los estudios del WS se caracterizan por describir bien los temas o problemas, las alternativas de decisión, sin sugerir o favorecer una determinada opción; el trabajo debe considerar diversos puntos de vista y aspectos de un problema o de una cuestión política, con el propósito de posibilitar que los mismos parlamentarios sean los que manifiesten sus preferencias y argumenten. Los análisis fácticos no son estrictamente científicos, tal como ocurre por ejemplo en los trabajos publicados en revistas académicas especializadas, pero consideran rigurosamente el conocimiento académico que hay sobre el tema.

En Chile, existe la necesidad de un sistema que cumpla funciones de apoyo similares al WD, pero muy difícilmente sería posible financiar algo equivalente en el Congreso Nacional, por los altos costos involucrados. No obstante, en las universidades y en la sociedad hay numerosas capacidades que podrían ser articuladas con el propósito de fortalecer la función parlamentaria, y en este sentido podrían ser adaptados un conjunto de instrumentos y herramientas útiles del sistema alemán. Un sistema independiente del Congreso Nacional, pero vinculado y comprometido con la marcha del mismo, moderno y ágil, capaz de generar visiones prospectivas fundamentadas, podrá canalizar conocimientos e informaciones de forma autónoma para contribuir a superar las asimetrías que opacan el trabajo parlamentario en la actualidad. Por esta razón, nuestra primera propuesta consiste en generar un sistema moderno que articule realmente el trabajo académico de las universidades chilenas y de diversas organizaciones de la sociedad civil relacionadas en beneficio del trabajo parlamentario. Las modalidades institucionales concretas pueden ser muy diversas y cabría comenzar por acordar un conjunto de parámetros comunes de lo que se quiere, sistematizar información sobre experiencias positivas y negativas, precisar posibilidades reales, discutir las, ver sus costos y beneficios, y finalmente optar por una. En relación con esa tarea, una fórmula para garantizar la independencia, la neutralidad y los estándares de calidad consiste en poner en marcha un programa de cooperación entre el Congreso Nacional, el Consejo de Rectores y una red de universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas. Otra fórmula posible, ya practicada, consiste en incrementar los convenios institucionales entre

el Congreso Nacional y determinados centros de estudio<sup>46</sup>. En relación con las modalidades indicadas podrían ser perfeccionados los instrumentos ya existentes de licitaciones abiertas<sup>47</sup>. Sea cual sea la fórmula concreta que se acuerde, la primera tarea del sistema consiste en sistematizar flujos de información con neutralidad, usar filtros, practicar procedimientos de selección, sintetizar y canalizar conocimientos en beneficio de la función parlamentaria en la Agenda Legislativa, y hacerlo todo de forma transparente. Este sistema propuesto de apoyo podrá cumplir las siguientes tareas concretas:

**Actividades de asesoría:** apoyo a todos los parlamentarios y funcionarios del Congreso Nacional que lo requieran, según estándares y formatos previamente acordados para las peticiones (por ejemplo vía teléfono, vía formularios dispuestos en *intranet*, con indicación clara de procedimientos) y para las respectivas respuestas (informes y estudios con acuerdo previo respecto a su estructura, formatos, fuentes, etc); específicamente en las áreas de relaciones internacionales y de defensa, apoyo especializado para obtener información actualizada sobre las políticas públicas, las inquietudes ciudadanas, y también para el desarrollo de la interacción internacional (parlamentaria y extraparlamentaria); apoyo en la implementación de un sistema abierto, incluso, de pasantías para estudiantes, profesionales en práctica (nacionales y extranjeros), y para profesionales e investigadores de otras instituciones que puedan enriquecerse y fortalecer todo el proceso legislativo (piénsese, por ejemplo, en las consecuencias positivas que podría tener para el cumplimiento de la función parlamentaria la estadia de un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores que conoce bien todos los actores y los procedimientos de esa repartición pública, de un profesional con experiencia probada en el exterior o de un académico que participa en los flujos internacionales de investigación, ciencia y tecnología e innovación).

**Fortalecer los estándares actuales de neutralidad y los métodos científicos en el trabajo de investigación y de la asesoría parlamentaria.** El sistema debe cumplir la función de control de calidad, tal como ocurre en los buenos sistemas de producción en las industrias, para que los productos que

46 Hay experiencias de convenios entre las cámaras y determinados centros académicos, por ejemplo entre la Cámara de Diputados y el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

47 Desde esta perspectiva sería deseable un sistema de licitaciones, donde instancias independientes y altamente calificadas aplicaran criterios que expresen necesidades reales para fortalecer el trabajo parlamentario, y donde haya un control y un seguimiento de los resultados. La transparencia, los procedimientos claros y serios, deben operar en la práctica. En este sentido deberían ser expresamente prohibidas prácticas propias de otros periodos históricos, donde se coloca bases de licitación que dejan la decisión al arbitrio de una autoridad administrativa de la organización que realiza la licitación, sin existir la obligación de entregar fundamentos con respecto a los fallos (es una práctica inaceptable que equivale a la aplicación de la misma lógica del sistema inquisitivo en nuestro antiguo sistema de administración de justicia penal, ya abolido constitucionalmente por ser retrógrado, arbitrario e injustificado).

circulan en la red contribuyan a fortalecer un trabajo parlamentario autónomo e independiente. A modo de ejemplo, los parámetros debiesen garantizar que la información transferida se sustente en hechos documentados y no en un sólo punto de vista, que todas las afirmaciones estén basadas en evidencias o fundamentos objetivos, demostrables, y que ello sea efectivamente el resultado de la investigación imparcial, que la forma de documentar sea rigurosa y no antojadiza, que las estimaciones, evaluaciones o perspectivas sean presentadas por separado o con una clara indicación entre paréntesis o en una nota. Piénsese en las consecuencias que podría tener esta herramienta de “control de calidad” para las interacciones Congreso-Gobierno (niveles central, regional, local, paraestatal), Congreso-Ciudadanía.

**Producción de estudios de calidad, en formatos simples, fácilmente digeribles.** Todo el sistema de asesoría debe funcionar en relación con la demanda, es decir, en la dirección de las necesidades reales de la función parlamentaria en un mundo complejo, donde hay numerosos intereses y convicciones en competencia, sometido al permanente cambio de las condiciones sociales y políticas. Los estudios generados por el sistema deberán cumplir la importante tarea de satisfacer las necesidades de usuarios que disponen de poco tiempo, que tienen numerosas responsabilidades y deben realizar múltiples actividades diariamente; todo debe estar concebido en función de facilitar el acceso a la información relevante para que el usuario haga uso de ella según sus propios estilos, objetivos y circunstancias. Por lo tanto, es muy necesario que los estudios transmitan informaciones y análisis relevantes en formatos compactos, en lugar de incluir numerosos detalles técnicos que desvíen de lo medular, pero al mismo tiempo no deben ser sesgados. Para que lo anterior sea posible, los profesionales y consultores que participen de los estudios deben conocer y seguir rigurosamente el proceso legislativo, las relaciones, la organización y los procedimientos del Congreso.

**Mantención de información actualizada:** todos los recursos y las capacidades de los centros académicos y de las organizaciones sociales que participan en el sistema de asesoría deben funcionar según ciertos estándares que den la posibilidad de reaccionar rápidamente ante la demanda del Congreso Nacional, en tiempos razonables. Esto será posible por medio de un estudio riguroso previo sobre las condiciones que debe tener cada unidad integrada al sistema (recursos humanos, capacidades técnicas, sistemas de gestión, etc.), desde la perspectiva del cumplimiento de determinadas funciones o resultados que se requiere, y un período razonable de adaptación para que las organizaciones interesadas en participar adecúen sus estructuras.

La naturaleza de la función parlamentaria requiere de un sistema donde prevalezca en todo momento un alto grado de confidencialidad, principio que debe trascender las diferencias legítimas y la competencia partidaria.

La confidencialidad se debe traducir en la discreción con respecto al manejo de cierta información, en particular al origen de las solicitudes de los estudios y las fuentes de información. La confidencialidad ejercida de forma regular, es decir, transformada en una práctica, beneficiará todo el sistema, por cuanto las fuentes potenciales de información tendrán buena disposición para dar acceso a información relevante para el trabajo parlamentario. Esta condición es esencial para que el Congreso Nacional pueda participar proactivamente en las políticas públicas, especialmente en los temas exteriores y de la defensa. La confidencialidad facilitará la obtención de información en los ministerios, en las asociaciones e institutos de investigación. Al mismo tiempo, la confidencialidad será mejor entendida y practicada si se da una amplia circulación de sus resultados, en este caso los estudios y actividades de apoyo de la función parlamentaria. En este sentido, confiabilidad ha de ser entendida como reserva sobre el origen de peticiones de apoyo, reserva con respecto a determinadas fuentes de información, y alta credibilidad de los estudios resultantes vía difusión.

Un sistema de apoyo como el propuesto es una alternativa muy concreta para el fortalecimiento de la función parlamentaria. Se trata de un modelo de sistema de asesoría parlamentaria que facilitará las actividades de los parlamentarios, tanto individual como colectivamente, según sus estilos y sus propias opciones de especialización. Una de las principales ventajas del sistema propuesto consiste en facilitar el acceso a flujos de información independientes para el trabajo legislativo e introducir una lógica de operación que promueva la transparencia, el mayor grado de autonomía y la proactividad de los propios parlamentarios. Este sistema resulta ser complementario a otros mecanismos de asesoría parlamentaria (partidos, *staffers*, fundaciones políticas, etc), según se ha indicado. Las instancias de apoyo legislativo no tienen por qué ser excluyentes, pueden complementarse y competir, y todo ello en beneficio del resultado final: fortalecer la función parlamentaria. En definitiva, un servicio de apoyo neutral ayudará a mejorar la calidad del trabajo legislativo (deliberación, decisiones, control). La responsabilidad en las decisiones y en la solución de los problemas corresponde principalmente al político y no sólo al asesor técnico, y por lo tanto es relevante la existencia de instancias de asesoría con cierto grado de neutralidad.

## **2.2 Revisión de los estándares de la función parlamentaria en relaciones exteriores y defensa**

La política exterior y la defensa requieren que la sociedad y el Estado tomen en conjunto decisiones y asuman tareas sobre temas que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, una actividad prioritaria consiste en encontrar un conjunto de principios y parámetros que puedan traducirse en estándares comunes para la participación en las definiciones de las po-

líticas exteriores y de la defensa nacional. En tal sentido, y con base en los principios indicados y reconocidos en una gran cantidad de sistemas políticos en el mundo y desde luego en nuestro orden constitucional, nuestra propuesta consiste en avanzar hacia un conjunto de estándares de calidad de la función parlamentaria para la participación activa en la política exterior y en la defensa nacional. Los estándares podrían ser debatidos en el Congreso Nacional y los resultados podrían dar lugar a indicadores y, eventualmente, a la introducción de las innovaciones normativas que sean del caso en los cuerpos legales que regulan estas materias<sup>48</sup>. Una vía complementaria para introducir los estándares consiste en revisar la oferta de capacitación y perfeccionar esta tarea. El sistema de capacitaciones podría contar con un curso bien armado que incluya principios fundamentales de la función parlamentaria y estándares para las actividades parlamentarias, simulaciones y herramientas para evaluar resultados. A continuación enunciaremos ciertos principios normativos que debiesen ser considerados en el debate de los estándares y de la capacitación: (1) Coherencia entre los enfoques generales y las decisiones en el ámbito específico de las políticas exteriores y de la defensa nacional, por una parte, y los principios consagrados en la Constitución Chilena por otra; (2) Coherencia entre las decisiones y sus consecuencias previsibles, por una parte, y los tratados y acuerdos internacionales o regionales de los que Chile es parte, por otra<sup>49</sup>; (3) Enfoque integrador, inclusivo y no excluyente, para el tratamiento de las políticas exteriores y de los asuntos de la defensa nacional<sup>50</sup>.

Los principios indicados debieran traducirse en prácticas de una participación real de los parlamentarios y de la opinión pública en las políticas exteriores y de la defensa nacional. En una democracia, no debiera ocurrir que el Ejecutivo firme tratados o acuerdos bilaterales, sin que previamente exista información amplia o sin el cabal conocimiento y el consentimiento

48 Ciertamente, los estándares de la función parlamentaria en política exterior y en defensa podrían ser operacionalizados en el mismo Congreso Nacional, en forma de encuestas de opinión y escalas con puntuación, con el propósito que los parlamentarios puedan recibir un feedback de la ciudadanía y de sus organizaciones. Asimismo, en relación con el sistema de estándares propuesto se podría poner en marcha un sistema razonable de capacitación para los parlamentarios y para los funcionarios ocupados en los servicios de apoyo, que no signifique destinar un tiempo especial para este tipo de actividades. En definitiva, lo realmente importante es que los estándares de calidad se traduzcan en comportamientos y prácticas regulares concretas que fortalezcan la función parlamentaria de participación activa en la política exterior y en la defensa nacional.

49 Esto implica que las relaciones exteriores y la seguridad no se pueden limitar a las percepciones que se tengan en un momento dado con respecto de las necesidades y prioridades de la seguridad nacional. En todos los casos, se debe considerar, junto a los principios constitucionales y legales, los compromisos externos.

50 Trabajo orientado por una visión integradora y por un método racional para el tratamiento de los asuntos externos y de la defensa nacional. En la actualidad, estas materias afectan a numerosos actores sociales y estatales, dentro y fuera de las fronteras nacionales, y por este solo hecho es primordial el desarrollo de un método de trabajo que sea inclusivo, que apoye en la tarea de no dejar al margen actores ni aspectos relevantes, y que esto se haga con eficiencia.

de los ciudadanos. En particular, los tratados o acuerdos internacionales que afectan la soberanía, el territorio o el estatus internacional del país debiesen estar sujetos al debate y a la aprobación del Congreso, en todo momento. Asimismo, otras dimensiones menos llamativas, tales como son los acuerdos sobre intercambio cultural y los procedimientos que en definitiva tendrán efectos concretos, no debiesen ser dejadas al arbitrio de los ministerios o de otras organizaciones, pues todo ello influye en las posibilidades de desarrollo del país.

Ciertamente, las prácticas de promoción de la participación no debieran quedar limitadas a la información unilateral por medio de algunos comunicados de prensa o consultas seleccionadas y enviadas por correo electrónico. En el mundo actual, es del caso aspirar a un sistema de participación de calidad, donde los ciudadanos y sus organizaciones tengan espacios reales y garantizados de participación, y la información ayude a ir generando el mayor grado de consenso posible en torno a las decisiones que se adopten. Para ello es fundamental formular y aplicar un conjunto de instrumentos de apoyo legislativo que transparenten todos los procesos y las decisiones que se adoptan. El control democrático sólo puede ser eficaz si la opinión pública conoce realmente los temas principales que preocupan a sus autoridades políticas y que se debaten en el Congreso. Por esta razón, los parlamentarios debiesen promover activamente el acceso a la información y la participación. La eficacia de la comunicación en los temas públicos depende del acceso a la información por parte de los ciudadanos, y en nuestro tiempo ello ocurre principalmente vía medios de comunicación.

De los principios ya expuestos se siguen ciertas conductas que serían deseables en la función parlamentaria de la política exterior y de la defensa, muy en particular en el quehacer de los servicios de apoyo del trabajo parlamentario. Los principios de las conductas deseables podrían ser operacionalizados en forma de estándares de dicha función e incluidos en los contenidos y en los mecanismos de evaluación de los sistemas de capacitación<sup>51</sup>. Éstos son:

**Coherencia entre principios y las políticas.** Promover razonamientos coherentes entre los principios constitucionales e internacionales, por una parte, y las políticas y decisiones de la política exterior y de la defensa nacional.

51 Tal como ocurrió en el proceso de modernización del sistema de administración de justicia, con la creación de la Academia Judicial y las reformas legales del caso (Valdivieso/Vargas 2003), es perfectamente factible poner en práctica un sistema de capacitación que guarde relación con los procedimientos de selección de personal y de calificación funcionaria, con sistemas modernos de evaluación. Esta iniciativa tendría la ventaja de generar parámetros objetivos a partir de los cuales los propios parlamentarios pudiesen controlar la calidad de sus servicios de apoyo e intervenir para mejorar.

**Participación proactiva, sensata y medida.** Participar activamente en áreas de interés para el ejercicio de la función parlamentaria y promover la participación ciudadana en el Congreso, en el Ejecutivo y en otras instancias. La participación es posible mediante el acceso a información de calidad (aportes concretos o preguntas pertinentes), y condiciones positivas para el trabajo, tales como tener los recursos necesarios para acceder a información, recibir por parte del Ejecutivo a tiempo y en una forma adecuada los proyectos y los antecedentes que sean del caso, desde la perspectiva de los parlamentarios. En el sector de la defensa nacional, la participación activa y efectiva de las comisiones de estudio sólo será posible si se reciben informes detallados sobre reformas previstas o encaradas con el correspondiente análisis de sus repercusiones, y con tiempo para que sea posible formular objeciones al respecto, por ejemplo en el contexto de una audiencia o durante la discusión del presupuesto o en el tiempo de trabajo regular previo a las reuniones formales de trabajo. La participación en este ámbito puede incrementarse mediante mecanismos autónomos del Congreso para la observación independiente<sup>52</sup>, y también mediante la atención de aspectos que tienen que ver con la formación de los funcionarios públicos<sup>53</sup>. Los parlamentarios pueden contribuir, asimismo, para que la participación en asuntos de interés nacional sea proporcional y justa, si su personal tiene la competencia necesaria para recabar y procesar la información<sup>54</sup>.

**Representación.** Este principio central del orden democrático es una variable que debe ser especialmente considerada en el campo de la política exterior y de la defensa. La representación no sólo tiene que ver con cargos o el ejercicio de determinadas funciones, también con el grado de conver-

52 En otros países existe el cargo del Ombudsman de la Defensa, un funcionario de la comisión de defensa que tiene la función específica de recabar de forma autónoma información sobre el sector para el trabajo de control del Parlamento.

53 Los parlamentarios están en condiciones de exigir que las instituciones de la política exterior y del sector defensa tengan sistemas modernos de formación de sus cuadros funcionarios, mediante legislación y actividades de seguimiento y de evaluación. Los integrantes de las instituciones públicas deben recibir una adecuada preparación para interactuar en situaciones complejas, donde son requeridas competencias técnicas, culturales y éticas. En las Fuerzas Armadas no bastan programas de estudio que incluyan cursos de derecho internacional, de ética pública o de operaciones de paz; las didácticas usadas en las clases deben apuntar al despliegue de competentes para enfrentar situaciones concretas de forma coherente con los principios constitucionales y del orden político internacional, con discernimiento ético sustentable.

54 Los servicios de apoyo del Congreso Nacional, grupos de parlamentarios o parlamentarios individuales pueden promover la participación de los actores no institucionales, de los ciudadanos y de sus organizaciones, en temas que tradicionalmente han estado bajo el control de algunas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo, pueden considerar si hay opiniones divergentes y hacerlo ver oportunamente. La participación ciudadana puede ser potenciada mediante la inversión en infraestructuras de información que faciliten la transmisión de inquietudes ciudadanas de forma autónoma, de incentivos para la participación tales como son licitaciones no condicionadas y transparentes, reglamentos o leyes que faciliten la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el quehacer de las comisiones especializadas.

gencia entre decisiones públicas y los intereses sociales y ciudadanos<sup>55</sup>. Por ejemplo, en el marco de la participación chilena en actividades del sistema de Naciones Unidas o en relación con acuerdos y decisiones internacionales que involucran a otros estados, la promoción de la representación debiese ser un imperativo para garantizar la efectividad de las intervenciones<sup>56</sup>.

**Sentido de responsabilidad.** En la política exterior y en la defensa, la responsabilidad ha pasado a ser una demanda prioritaria. El sentido de responsabilidad se manifiesta en la previsión, que a su vez se alcanza mediante el análisis del impacto que pueden tener las decisiones u omisiones. Por lo tanto, una actitud responsable, previsor y analítica es posible por medio de la predisposición al análisis detallado del impacto potencial que puedan tener las decisiones al corto, al mediano y al largo plazo; por ejemplo, el impacto político, económico, social, ambiental o de otro tipo que pueda tener un acuerdo internacional o el necesario control sobre el mercado de los armamentos. A la responsabilidad corresponde también el sentido de honestidad para reconocer con humildad que se ha hecho todo lo posible por tomar una decisión sensata, y al mismo tiempo poner a disposición del público todos los antecedentes.

**Forma de trabajo proactiva.** Con información oficial oportuna, los parlamentarios podrán superar restricciones de tiempo y de falta de recursos. Esta forma de trabajo debiese incluir una agenda que exprese inquietudes, intenciones y necesidades ciudadanas, mecanismos para acceder a información de forma independiente.

Al igual que en otros lugares del mundo, en Chile las organizaciones de la sociedad civil (OSC) disponen de competencias, capacidades, recursos, expe-

---

55 El Congreso Nacional puede velar de forma muy concreta por la representación en la política exterior y en la defensa nacional, si solicita información estadística con respecto a representación de la población en las instituciones, según grupos (sexo, edad, procedencia, nivel educacional, nivel de ingreso, etc.). Asimismo, los parlamentarios tienen la posibilidad de informarse sobre la proporción de esos tipos de población en los cargos de alto rango o con poder de decisión, tanto en Chile como en el extranjero (organizaciones internacionales: ONU, OEA, etc.). De igual modo, los parlamentarios harán un bien al país si verifican, en la medida de lo posible, la composición de los equipos de negociación de Chile en el exterior sea equilibrada, en cuanto a los tipos de representantes. Asimismo se puede intervenir para que el nivel de las responsabilidades asignado de representantes de diversos tipos de la población en los ministerios sea equilibrado.

56 Los parlamentarios podrían y debieran estar informados de las condiciones reales de las sociedades donde el país está negociando acuerdos o tratados o donde está participando en algún tipo de intervención. En este sentido, ellos están en condiciones de velar para que los acuerdos aborden sistemática y explícitamente los intereses de los sectores mayoritarios y más vulnerables o discriminados y no solo los intereses de los más fuertes en el proceso de negociación. Planteado desde una perspectiva positiva, lo anterior significa cautelar para que el conocimiento, la experiencia y las capacidades de los distintos tipos de población beneficien la construcción de un orden internacional de seguridad y de paz en el mundo. Es evidente que una adecuada atención y consideración de esos sectores legitimará y fortalecerá las decisiones o acuerdos que se adopten, y ello incidirá en la posición internacional del Chile.



riencias y voluntad para cooperar con el sector parlamentario en las funciones de representación, control y legislación<sup>57</sup>. El Congreso Nacional, sus parlamentarios, podrían interactuar y fortalecer su función, si facilitan la participación de las organizaciones de la sociedad civil, pues ellas pueden hacer grandes aportes en los debates públicos sobre relaciones exteriores y defensa nacional, y el debate, a su vez, favorecerá la mayor transparencia. La información unilateral por parte de las instituciones del Estado no es suficiente, y prueba de ello es el bajo nivel de participación ciudadana que se observa desde hace algún tiempo no obstante la creación y puesta en marcha de numerosas vías de información desde el Estado hacia la sociedad. Las instituciones del Estado debiesen generar condiciones que garanticen la posibilidad de las organizaciones de la sociedad civil para comunicarse con autonomía y con el menor costo posible. Los medios de comunicación autónomos debieran ser alentados también para desempeñar un trabajo responsable de información, expresión y de control. En relación con ello, la difusión de las tecnologías de las comunicaciones, especialmente internet, ha abierto grandes posibilidades para el acceso a la información. Esta tendencia debe ser alentada, dado que contribuye al desarrollo de una ciudadanía más informada, a una mayor calidad del debate público sobre temas de política y a un mejor gobierno. Por lo tanto, el Congreso Nacional debe continuar abriéndose decididamente a los medios y a las nuevas tecnologías para ofrecer toda la información que contribuya a una mejor legislación, y muy en particular poner a disposición del público, dentro de lo posible, todos los antecedentes necesarios para el proceso de toma de decisión.

### 2.3 Herramientas e instrumentos de trabajo

Con base en la experiencia mundial, en Chile se puede optimizar el ejercicio de la función parlamentaria. Para ello es indispensable contar con una gestión moderna y especializada<sup>58</sup>, la actualización permanente<sup>59</sup>, programas de pasantía y acceso a fuentes de información con rapidez.

Internet es una poderosa herramienta no sólo para mantener sitios Web con información básica actualizada (parlamentarios, comisiones, títulos de

---

57 Sobre el particular Valle 2000, Valdivieso/Vargas 2003, Valdivieso 2005.

58 Organización del trabajo en comisiones, especialización de sub-comisiones, por ejemplo la comisión de defensa podría estar subdividida en subcomisiones sobre adquisiciones, personal, presupuesto y misiones de paz; selección anual de algunos temas relacionados con asuntos externos, la defensa y la seguridad para ser exhaustivamente investigados por subcomisiones, ganando con ello capacidad para fortalecer la función parlamentaria. Esta actividad está concebida en relación con la primera propuesta hecha por este estudio, es decir, la creación de un sistema autónomo de apoyo.

59 En relación con el tema de los estándares y con el sistema de capacitación podría ser útil la colaboración de un sistema independiente de apoyo, donde participen las universidades y organizaciones de la sociedad civil relacionadas (propuesta 2.1.). La capacitación debiera de consistir en un sistema aplicado a la práctica de trabajo, que ayude a hacer seguimiento, observar y mejorar, sin destinar tiempo especial a dichas actividades.

los proyectos, etapas de la tramitación, etc.), links, sistemas selectivos de consultas al público y envío de periódicos o informativos electrónicos. Esta herramienta podría ser usada también como un canal eficiente de interacción orientado a incrementar la representación y la eficiencia del trabajo legislativo<sup>60</sup>. En relaciones exteriores y en defensa, se podría incluir en los sitios Web del Congreso las siguientes informaciones indispensables para fortalecer la participación ciudadana: documentos de importancia estratégica y un sistema expedito para que los ciudadanos y sus organizaciones canalicen sus inquietudes; informes detallados de los presupuestos de relaciones exteriores, defensa y seguridad, excluyendo justificadamente información que pueda comprometer la seguridad nacional (ej. ante procesos de toma de decisión), comunicados sobre debates, decisiones, mociones, leyes; actas y protocolos actualizados de las reuniones de trabajo (sala, comisiones de estudio), salvo aquéllas que justificadamente sean secretas (el criterio de justificación sólo puede ser: argumentos razonables y evidencias que hay peligros para la seguridad nacional)<sup>61</sup>; documentos y publicaciones relacionadas con investigaciones parlamentarias; informes anuales sobre el funcionamiento de todos los servicios exteriores y de defensa (se puede hacer junto con la revisión del presupuesto, sin duplicar trabajo); documentos e informes de instancias independientes, externas<sup>62</sup>; información actualizada sobre votaciones del presupuesto o ítems del mismo, acuerdos y tratados internacionales, adquisición de armamentos, instituciones policiales y de la persecución criminal del delito; información actualizada sobre mecanismos legales y administrativos útiles para la intervención en los asuntos externos y de la defensa.

Los servicios de apoyo de la función legislativa, tanto los que operan en la actualidad al interior del Congreso como la instancia propuesta en este estudio, podrán focalizar sus esfuerzos y sus aportes, introduciendo formas

60 Tal como ocurre con algunos periódicos que tienen sitios Web, el Congreso Nacional podría disponer perfectamente de un sistema de difusión que fuese transmitiendo en tiempo real las informaciones más importantes, para que todos los ciudadanos, las instituciones y las organizaciones usuarias de la red tuviesen acceso a la información mientras están realizando otras actividades, por ejemplo laborales, sin necesidad de incurrir en costos especiales de tiempo o de recursos. Es posible y ocurre así, por ejemplo, en el caso de <http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=221588>, que envía las 24 horas noticias bien sintetizadas, dando la posibilidad de informarse o de ampliar la información de forma instantánea. Del mismo modo debiese existir un sistema rápido y expedito para que la ciudadanía pudiese plantear sus inquietudes, si las hay, y para que dicha información fuese procesada y sintetizada de forma útil para el trabajo parlamentario, y todo ello en tiempo real y con rapidez.

61 Idealmente, la documentación debiera incluir informes sobre el alcance y los términos de referencia de las reuniones o audiencias secretas.

62 Por ser participe Chile del Sistema de Naciones Unidas, es razonable que se opere con una lógica de trabajo similar en los asuntos de política exterior y de defensa: los informes oficiales anuales son contrastados con informes independientes sobre los mismos temas, y la visión y el horizonte de observación se enriquece. Según se ha indicado para la Defensa, en algunos estados existe la institución del Ombudsman sobre el sector de la seguridad y las organizaciones gubernamentales deben presentar ante el Congreso informaciones con respecto a los informes de ese funcionario.

de trabajo que ayuden a generar información activa y visiones prospectivas para los debates y los procesos de decisión y de control en las políticas exteriores y de defensa. En esta tarea ayudarán los indicadores que representen observaciones sobre temas que pueden irrumpir en la Agenda Legislativa; ellos orientarán sobre qué tipo de información debe ser recopilada, ordenada y relacionada para reaccionar oportunamente frente a las demandas por legislar y ejercer funciones de control<sup>63</sup>. Medios adecuados para el trabajo con los indicadores son una buena codificación, el Programa SPSS para crear la base de datos y analizar la información, los programas FTP y Home Page para editar textos e información e ingresarla a sitios Web.

En relación con las formas de recabar informaciones relevantes para la construcción de indicadores, las siguientes vías pueden ser de gran utilidad: lectura de las cuentas presidenciales anuales, de prensa (especialmente editoriales y cartas al director en los periódicos), de documentos especializados de los organismos públicos descentralizados, de las publicaciones periódicas de las universidades y de los centros de estudio; recabar informaciones estadísticas en sitios y en la documentación del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN); revisión de sitios Web de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC); envío de cuestionarios sobre políticas públicas a los ministerios, a los organismos públicos descentralizados, a los gobiernos regionales y provinciales, y a los municipios. En Relaciones Exteriores y en Defensa, en opinión de los funcionarios del Senado, las formas más adecuadas de recabar información podrían ser las siguientes: envío de cuestionarios a los ministerios para que informen sobre sus políticas públicas, lectura de publicaciones periódicas e informaciones sobre líneas de investigación en las universidades y en los centros de estudio, revisión de sitios Web para conocer iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil, recabar información estadística en sitios Web de instituciones y organizaciones internacionales, y la lectura de las cuentas anuales presidenciales.

El siguiente cuadro presenta de forma sintetizada y ejemplar parte del conjunto de observaciones que debieran ser consideradas para la construcción de los indicadores en política exterior y defensa nacional.

63 En el marco de esta investigación, los funcionarios del Senado han indicado que se debe priorizar: temas tales como las cuentas presidenciales anuales, las noticias de los medios de comunicación, las políticas públicas por lado del Ejecutivo, según ministerios, las iniciativas y mociones sobre proyectos, el uso de mecanismos de urgencia por parte del Ejecutivo, los intereses de grupos corporativos, asuntos de interés para los partidos y en las fundaciones políticas, iniciativas de organizaciones de la sociedad civil. En el caso particular de Relaciones Exteriores, informaciones muy relevantes son las noticias de los medios, los mensajes presidenciales, las informaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. En Defensa tienen gran relevancia los mensajes presidenciales y los asuntos de las Fuerzas Armadas; también lo son, en menor grado, las políticas públicas por el lado del Ejecutivo, los asuntos de los países vecinos, las iniciativas y mociones en el Congreso sobre temas, por ejemplo las intervenciones de parlamentarios en tiempos para varios tanto en la Cámara como en el Senado, los tiempos que demora el estudio y la discusión de los asuntos e información consolidada sobre los temas. Menor importancia tendrían las noticias de prensa.

CUADRO 2

Observaciones	Especificaciones	Acceso
Constitución, leyes orgánicas constitucionales, leyes y reglamentos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposiciones referidas a cuestiones autorizadas en relaciones exteriores, defensa y seguridad</li> </ul>	Códigos, Internet, consulta a especialistas
Derecho Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cartas de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos: principios internacionales</li> <li>• Derecho Internacional Humanitario y derecho de los derechos humanos; especialmente convenciones, tratados y leyes vigentes: tratados multilaterales, acuerdos regionales de cooperación; acuerdos bilaterales o tratados de amistad y cooperación; declaraciones, convenciones y protocolos adicionales</li> </ul>	Códigos, Internet, consulta a especialistas
Documentos oficiales del Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuenta Anual del Presidente (21 mayo)</li> <li>• Libro de la Defensa Nacional (principios, mecanismos)</li> </ul>	Internet
Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ítems referidos a relaciones exteriores, defensa y seguridad</li> </ul>	Dirección de presupuesto Ministerios
Política exterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretario</li> <li>• Embajadas</li> <li>• Consulados</li> <li>• Oficinas comerciales, Representaciones internacionales</li> <li>• Direcciones especializadas:</li> <li>• Dirección General de Política Exterior DIGEN</li> <li>• Relaciones Económicas Internacionales DIRECON</li> <li>• Asuntos Consulares e Inmigración DIGECONSU</li> <li>• Dirección Nacional de Fronteras y Límites DIFROL</li> <li>• Instituto Antártico Chileno INACH</li> <li>• Agencia de Cooperación Internacional (AGCI)</li> </ul>	Biblioteca Documentación Internet Cuestionarios
Política de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretarios</li> <li>• Fuerzas Armadas</li> </ul>	Biblioteca, Documentación, Internet, cuestionarios o consultas a asesores
Políticas de seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División de Seguridad Ciudadana</li> <li>• Carabineros de Chile</li> <li>• Policía de Investigaciones</li> </ul>	Internet, cuestionarios o consultas a asesores
Políticas relacionadas con relaciones internacionales, defensa y seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otros Ministerios: subsecretarías, jefes de gabinete, divisiones</li> </ul>	Cuestionarios o consultas a asesores
Regiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SUBDERE: regionales, provinciales y comunales</li> <li>• Intendencias</li> <li>• Gobernaciones</li> <li>• Municipalidades</li> </ul>	Sistema integrado de información Consultas a autoridades y a representantes regionales

Iniciativas legislativas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cámara, Senado: salas, comisiones de estudio, Comités Legislativos, Oficinas de información, Biblioteca del Congreso, Asesores</li> </ul>	Biblioteca, Archivo, Sistema integrado de información (sitios Web), consultas
Jurisprudencia y legalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tribunal Constitucional, Corte Suprema</li> </ul>	Archivo, consultas
Programas y planes de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesas directivas</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Programas y planes de organizaciones laborales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigentes (presidentes)</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Programas y planes de asociaciones gremiales empresariales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigentes gremiales</li> <li>• Mesas directivas colegios profesionales</li> </ul>	Consultas a asesores, Internet
Posiciones de la Iglesia Católica y de otras religiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Permanente del Episcopado</li> <li>• Arzobispado de Santiago</li> <li>• Directivas de otras religiones</li> </ul>	Documentos oficiales, consultas a Magisterio, Internet
Investigaciones en políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades del Consejo de Rectores</li> <li>• Universidades privadas líderes</li> <li>• Centros e institutos de investigación</li> </ul>	Bibliotecas y centros de documentación, cuestionarios o consultas, Internet
Corrientes de opinión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medios audiovisuales y escritos (canales, televisión, radios)</li> </ul>	Secciones oficiales y abiertas (editoriales, cartas al Director), consultas, Internet (archivos)
Posiciones de organizaciones de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporaciones</li> <li>• Fundaciones</li> <li>• Organizaciones formales e informales</li> </ul>	Internet
Organizaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría General de Gobierno: División de Organizaciones Sociales; Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC)</li> <li>• SUBDERE: División de Política Local</li> <li>• MIDEPLAN</li> </ul>	Biblioteca, cuestionarios o consultas a asesores

### 3. Consideraciones finales

Todos los antecedentes e informaciones reunidas por este estudio indican que el Congreso Nacional chileno podría tener un papel más activo en la política exterior y en la defensa nacional, sin pasar a llevar prerrogativas del Poder Ejecutivo. El Congreso Nacional dispone de instrumentos legales y reglamentarios para fortalecer sus funciones de representación ciudadana, legislación y control, y tiene posibilidades reales de poder enriquecer su intervención.

En el mundo de hoy, crecientemente globalizado, con múltiples y heterogéneos actores nacionales e internacionales, donde los intereses y los procesos de cooperación y de conflicto son complejos, debiera existir una alta sintonía entre el trabajo de las instituciones responsables del manejo de los

asuntos externos y de la seguridad y las inquietudes ciudadanas (intereses de las personas y de sus organizaciones en los niveles local, regional, nacional y transnacional). Tratándose de asuntos o políticas de Estado, las instancias oficiales de la política exterior y de la defensa debieran funcionar según una óptica de las prioridades que el país democráticamente determine y de los resultados, y no según la lógica de intereses corporativos o de la inercia que suele generar distanciamiento y desinformación. El Congreso Nacional podría desempeñar una función muy relevante y con ello contribuiría decisivamente a la estabilidad democrática.

Para el fortalecimiento de la función parlamentaria en la política exterior y en la defensa nacional, es necesaria la voluntad política de innovar realmente e introducir mecanismos que contribuyan a fortalecer una función parlamentaria autónoma e independiente frente a otros poderes del Estado y a intereses particulares poderosos (nacionales o internacionales).

El acceso a la información en el mundo actual es esencial, dado que condiciona los intereses o la interpretación de las necesidades, las habilidades para actuar e interactuar, influye en el grado de participación de los procesos de toma de decisión, y finalmente en el grado de legitimidad que puedan alcanzar las políticas. En este sentido cabría revisar y mejorar capacidades, instrumentos y herramientas que tienen por función contribuir a la interconexión del Congreso Nacional con el Poder Ejecutivo, con la ciudadanía y sus organizaciones.

El Congreso Nacional podría innovar en la dirección de promover la canalización autónoma de inquietudes ciudadanas hacia las instituciones y eliminar obstáculos que obstruyen el acceso de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales a la información sobre políticas que influyen en su vida cotidiana. La cultura del secretismo y del control burocrático de los asuntos externos y de la defensa nacional debiese ir cediendo espacio a una cultura de la transparencia, la confianza y la legitimidad vía promoción de la participación ciudadana y de una presencia proactiva del Congreso Nacional en esos temas gravitantes para el desarrollo chileno.

## Referencias

- **Aninat, Cristóbal y John Londregan** (2005). *Measuring Spatial Aspects of Legislative Delay: Evidence from the Chilean Congreso*. Mimeo, 31.August 2005.
- **Baldwin, N. y Shell, D.** (2001). *Second Chambers*. London: Frank Cass.
- **Bouchert, Jens et. al.** (2005). *The Political Class in Advanced Democracias. A Comparative Handbook*. Oxford: Oxford University Press.
- **Fluri, Philipp H. y Simon Lunn** (2003). *Control Parlamentario*. Ginebra: DCAF.
- **Hogwood, Brian W. y L. Gunn.** (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- **Kirby, Peadar.** *Introduction to Latin America. Twenty-First Century Challenges* (2003). London: Sage Publications 2003.
- **Levmore, S.** (1992). «Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?» *International Review of Law and Economics*, vol. 12.
- **Lijphart, A.** (2000). *Modelos de Democracia*. Barcelona: Ariel.
- **Llanos, M. y Nolte, D.** (2003). «Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence». *Journal of Legislative Studies*, vol. 9, n.o 3.
- **Mainwaring, S. y Scully, T.** (Eds.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- **Mainwaring, S. y Shugart, M.** (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: CUP.
- **Morgenstern, S. y Nacif, B.** (2002). *Legislative Politics in Latin America*. N. York: CUP.
- **Nolte, Detlef** (2000). *Die Rolleder Parlamente in den Presidialdemokratien*. Hamburg: IIK.
- **Oelckers C., Osvaldo et. al.** (2002). *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- **Osborne, D. y Ted Gaebler** (1993). *Reinventing Government*. New York: Plume.
- **PNUD** (Ed.). (2004). *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- **Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2004). *El poder: ¿para qué y para quién?.* Santiago: PNUD.

- **Rehren B., Alfredo.** (1998). “La organización de la presidencia y el proceso político chileno”. *Revista de Ciencia Política*, XIX (2).
- **Rehren B., Alfredo.** (2001). “La presidencia y el parlamento como instituciones representativas: Los casos de Argentina, Chile y Francia”. *Revista de Ciencia Política*, XXI (2).
- **Sánchez López, F., Nolte, D., y Llanos, M.** (2005). *Bicameralismo, Senados y senadores en el Cono Sur latinoamericano*. Barcelona: Industria Gráfica Gabriel Gibert S.A. (Tarragona).
- **Shugart, M.** (2001). «Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización». F. Carrillo Flores (ed.), *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- **Siavelis, Peter M.** (1997). “Executive-Legislative Relations in Post-Pinochet Chile: A Preliminary Assessment”. Mainwaring, Scott y M. Shugart (eds.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Valdivieso, P.** (1998). “Ética Política y Éxito Moral”. *Revista de Ciencia Política*, 19 (2).
- **Valdivieso, P.** (2000). “Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las OSC para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática”, *Contribuciones*, 3.
- **Valdivieso, P.** (2003). “Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena”. *Revista de Sociología e Política*, 21.
- **Valdivieso, P. y J. E. Vargas.** (2003). “Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile”. B. Aires: INECIP.
- **Valdivieso, P.** (2005). „Zivilgesellschaftliche Organisationen, Strafjustiz und politische Bildung”. Joachim Betz y W. Hein (eds.). *Neues Jahrbuch Dritte Welt 2005. Zivilgesellschaft*. Berlin: VS Verlag für Sozialwissenschaften (DÜI).
- **Valdivieso, P.** (2006) “Südamerika: Gefahren und Möglichkeiten für Sicherheit“, en: F. Kernic/ W. Feichtinger (eds.). *Transatlantische Beziehungen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos.





# **Contribuyendo a la reducción de la brecha entre las políticas de salud nacionales y su ejecución en el nivel primario de salud como consecuencia de la gestión local: Un aporte a la evaluación sistemática y mejoramiento de las prácticas de gestión para favorecer el éxito de la reforma de salud**

INVESTIGADORES

**DR. FERNANDO POBLETE A.**

Académico Escuela de Medicina UC

**DR. SERGIO ARAYA M,**

Jefe Unidad Gestión Información, Área de Salud, Corporación Municipal de Salud, Educación y Atención de Menores, Puente Alto

**DR. TOMÁS PANTOJA C.**

Académico Escuela de Medicina UC

**FERNANDO TORRES M.**

Economista, División de Políticas y Estudios, SUBDERE

---

## **Introducción**

La situación de salud de la población chilena muestra notables avances en las últimas décadas. Por ejemplo, la mortalidad infantil, uno de los indicadores más utilizados para comparar entre naciones, es superada solo por tres países en las Américas: Cuba, Estados Unidos y Canadá. Similares conclusiones se obtienen si se examinan otros indicadores, tanto de resultados en salud como de provisión de servicios (OMS, 2006).

Si bien es cierto, la causa de este nivel de salud es multifactorial, gran

parte de los logros son debidos a la implementación de políticas sociales que tienen directa relación con el nivel de salud de una población. Entre ellas, podemos mencionar trabajo, salud, educación, alimentación y medio ambiente.

En el sector salud, específicamente, diversas políticas públicas se vienen aplicando desde hace un largo tiempo para enfrentar los problemas más prevalentes. Al mismo tiempo, los cambios asociados a factores sociales, económicos y políticos han generado cambios demográficos y epidemiológicos que han transformado a nuestro país, sufriendo lo que se suele llamar transición epidemiológica. En este contexto, se ha iniciado un nuevo ciclo de reforma a la salud, donde distintos planes y programas se han diseñado para abordar los desafíos en salud que hoy enfrentamos.

Por otra parte, la descentralización es una política nacional que se cruza con el sector salud, en particular cuando parte de los planes y programas se realizan en la atención primaria, en su mayoría bajo el control municipal. De este modo, una potente estrategia de desarrollo, como lo es la descentralización, juega un rol fundamental en este sector. En tal sentido, fortalecer aquellos elementos que sustentan y orientan la descentralización, y generan capacidades locales, son estrategias que potencian la implementación de las políticas sectoriales de salud.

Considerando lo anterior, y mientras el MINSAL ha desarrollado un proceso de definición de políticas de salud reconocido a nivel mundial, la administración de los centros de salud a nivel municipal y la definición de políticas a nivel local presenta una variabilidad importante de comuna en comuna. Esta propuesta plantea una mirada general a las políticas públicas en salud, desde distintos niveles, centrandó su atención en los aspectos organizacionales del efector local (nivel municipal). En particular, propone implementar en la Atención Primaria un modelo de apoyo a la toma de decisiones que permita mejorar la eficiencia al momento de decidir cómo ejecutar planes y programas que dan cuenta de las prioridades nacionales en el sector. No pretende ser una respuesta única al problema de la implementación, donde, sin duda, participa y es responsable también quien diseña y disemina esta política (desde una perspectiva de la implementabilidad y el financiamiento en el contexto que se realiza) junto con el efector final municipal.

## **I. Antecedentes**

### **Ejecución de las políticas de salud en la Atención Primaria: contexto del problema**

A lo largo de los años, muchas de las políticas de salud se han implementado a través de la Atención Primaria de Salud (APS). Aquellas destinadas a la atención del niño y la madre, responsables en gran parte de la baja mortali-

dad infantil y materna en nuestro país, son un buen ejemplo de cómo se han articulado una serie de planes y programas que se traducen en una serie de actividades en este nivel de atención. El programa de Inmunizaciones, Alimentación Complementaria, Control Niño Sano y Control de la Embarazada son parte de la actividad cotidiana de un centro de Atención Primaria de Salud que ha respondido adecuadamente a parte de las principales prioridades de salud en el pasado (Jiménez, 2001).

El éxito anterior se enfrenta hoy a nuevas problemáticas, surgidas del perfil epidemiológico de un país que ha dejado atrás problemas como las enfermedades infecciosas, y comienza a padecer de problemas de salud muy asociados a factores conductuales, estilos de vida y al medio ambiente. Ejemplos son las enfermedades cardiovasculares, hoy la principal causa de muerte (MINSAL, 2006); problemas de salud mental; accidentes de tránsito; adicciones; y enfermedades de transmisión sexual, entre otras. Asimismo, la equidad en el acceso y la calidad de la atención de salud son dos preocupaciones centrales y transversales a las problemáticas mencionadas y que son producto de un contexto social de pobreza y grandes diferencias entre los más ricos y los más pobres.

Desde tal perspectiva, la necesidad de nuevas políticas que den cuenta del perfil actual es parte de lo que inspira la reforma en curso, a través de la implementación de diversos planes y programas, entre ellos el Plan AUGE (garantías GES). En forma explícita, además, menciona el fortalecimiento de un modelo de atención, en el cual se privilegie la promoción y la prevención, y la atención primaria y ambulatoria.

Tres puntos claves determinan el éxito de una intervención sanitaria. Primero, la disponibilidad de intervenciones efectivas para enfrentar con éxito los problemas de salud. Al respecto, existe evidencia suficiente que respalda una serie de intervenciones para múltiples problemas de salud prioritarios y en un modelo de atención con ciertas similitudes al nuestro, por lo que la disponibilidad de información al respecto no es un problema. Segundo, la disponibilidad de un financiamiento suficiente para implementar estas estrategias. Tercero, un modelo de gestión que permita que la implementación de estas estrategias se realice en forma adecuada.

Si bien es cierto que el financiamiento es un factor de mucha importancia, el modelo y la gestión de la provisión de servicios de salud es crucial. Como ejemplo, si comparamos los sistemas de salud de Estados Unidos con Inglaterra, con un PIB muy similar y gastos en salud como proporción del PIB (15% y 8% respectivamente) muy distintos, los resultados en salud son muy similares, e incluso mejores para el país europeo que tiene un gasto mucho menor. Si bien es cierto, la gestión no es el único factor que da cuenta de este hecho, es sin duda un factor muy gravitante. Inglaterra posee un sistema de

salud altamente integrado, coordinado y con énfasis importante en la gestión adecuada del sistema sanitario. En Chile, en nuestra opinión, el gran desafío es la adecuada implementación de estas intervenciones, así como el ajuste a las realidades locales que cada municipio y/o región presenta. Aquí el punto clave es la capacidad local para llevar adelante estos programas, así como generar los mecanismos locales para definir qué es lo mejor (políticas locales), cómo hacerlo (elegir la vía adecuada) y cómo evaluarlo (punto crítico a lo largo del tiempo).

### **La Descentralización y rol del Municipio en la Atención Primaria: la gestión local como área clave**

La descentralización ha traído consigo efectos positivos en el sistema de salud chileno, reduciendo en parte problemas en la equidad del sistema (Bossert et al., 2003). Sin embargo, uno de los puntos críticos en los procesos de descentralización tiene que ver con las capacidades locales para gestionar los recursos, así como la autonomía para la adecuación y ejecución de políticas nacionales y locales. Lo anterior, que algunos expertos llaman el “espacio de decisión” (Bossert T, 1998), genera las bases de cómo en el nivel local se pueden enfrentar los desafíos de las políticas definidas centralizadamente, en atención al perfil epidemiológico nacional. A mayor espacio de decisión, mayor autonomía para la toma de decisiones y mayor efectividad local.

De este modo, el estado de avance del proceso de descentralización de la salud primaria impone un marco que no se puede obviar al momento de buscar cómo optimizar la implementación de planes y programas que dan cuenta de una política particular en este contexto. La visión al bicentenario como un “país que supere siglos de centralismo” (SUBERE, 2002) y que promueva la participación de las comunidades y los decisores locales en la definición de sus prioridades y su implementación, en el contexto de una coordinación eficiente con los niveles centrales, traduce claramente esta necesidad en la APS, puerta de entrada a más del 90% de los beneficiarios del sistema que se encuentra bajo el control municipal.

En el sector salud, en contraposición con la visión presentada, hay un nivel de centralismo importante en la toma de decisiones sobre la definición de prioridades, planes y programas, modalidad de financiamiento, manejo de recursos humanos y físicos (Waissbluth, 2006), entre otros, lo que deja un espacio de decisión aun bajo para el nivel municipal. Aquí un factor crítico es el de las confianzas, desde los niveles centrales, en la capacidad de gestión municipal y regional que, según Waissbluth (2006), genera un círculo vicioso facilitando la realización de la profecía autocumplida. Según el autor mencionado, los ministerios entregan poca autonomía y recursos para la decisión local, argumentando “escasa capacidad de gestión”. A su vez, la escasa disponibilidad de recursos no facilita el desarrollo de estas capacidades sentidas

como deficientes, y que, junto con la participación de otros grupos de interés, no facilitan la adquisición de mayor autonomía y flexibilidad. De este modo, se requiere de un cambio fuerte, o la generación de capacidades locales para que la situación se modifique.

El rol del Municipio, según nuestra opinión, no debiera ser muy distinto de lo que la Subsecretaría de Desarrollo Regional ha propuesto en el documento “El Chile Descentralizado que queremos” (SUBDERE, 2002). Justamente, el problema central sobre el cual se construye nuestra propuesta tiene que ver con la dificultad que hoy presenta el Municipio como gestor de políticas públicas, en el caso particular Salud, con importantes responsabilidades en hacer realidad los objetivos de una política nacional, pero con las fuertes restricciones de un modelo centralista que impone barreras administrativas, financieras y legales para la ejecución local.

Un municipio que posee herramientas fuertes para la gestión, con personal no sólo capacitado, sino que también con directivos de nivel profesional que utilicen modelos lo más estandarizados posibles para la toma de decisiones permitirá generar una contraparte con argumentos sólidos al nivel Central. Con ello, los procesos de negociación y retroalimentación con el nivel Ministerial sectorial serán fundados en análisis profundos de la realidad local, lo que generará mejores propuestas para las soluciones locales, así como diagnósticos más precisos que alimenten los servicios de Salud y el Ministerio con información y proposiciones precisas para la implementación de nuevas ideas y políticas.

### **Las políticas públicas en el sector salud: su diseño, implementación y evaluación**

El proceso de generación de políticas públicas se rige por al menos dos modelos, el modelo racional y el incremental (Henry, 2001). Desde la perspectiva del modelo racional, el análisis y los procesos de decisiones son basados en métodos técnicos e ideales en condiciones que, con frecuencia, la capacidad para decidir y/o implementar políticas y programas suele estar muy influenciada por factores que no necesariamente son predecibles o manejables sin una sensibilidad política. Por otro lado, el modelo incremental implica un marco que contempla mayor realismo, pero que a la vez favorece el “status quo”. Es éste último el que, a nuestro juicio, ha predominado. De cualquier modo, el predominio de uno u otro sobre el proceso de diseño de políticas implicará mayores o menores éxitos en los ámbitos técnicos o políticos.

En cuanto a la evaluación, en general, se inicia incluso antes de la definición de la agenda para trabajar sobre una temática, pues con frecuencia hay una agenda previa de gobierno, una agenda pública y una agenda en los grupos de interés. De este modo, aspectos relacionados a la legitimidad de

una política vienen relacionados al juego que se produce al momento de fijar agendas y hacerlas coincidir desde los distintos grupos de poder, que van desde los ciudadanos, grupos económicos y el gobierno mismo. Tal tipo de evaluaciones comprenden la *evaluación anticipativa*, *evaluación de la evaluabilidad*, y *evaluación de necesidades* (Tamayo, 1997).

Asimismo, las principales áreas donde se plantea evaluación de brechas y modelos de apoyo al análisis y gestión de políticas sectoriales son (Tamayo, 1997; Lahera, 1993):

- 1) Evaluación de la pertinencia técnica (basada en supuestos fundados o en la mejor evidencia disponible) de los planes y programas en discusión y/o implementación. Este tipo de evaluación comúnmente son definidas como evaluación de la *Teoría y Diseño*, y *evaluación de la viabilidad Política/evaluación de contexto*.
- 2) Evaluación de los procesos de difusión, diseminación y control desde los niveles superiores (MINSAL, SEREMI, Servicios de Salud) de las políticas, planes y programas definidos. Este tipo de evaluación se divide en *evaluaciones de implementación y estudios de seguimiento de programas*. También es llamada *evaluación operativa*. En este tipo de evaluaciones es crucial para la detección de brechas entre lo que la autoridad sanitaria pretende que se cumpla y lo real. En este punto dos grupos de problemáticas debes ser observadas:
  - a. La forma como el nivel Central define la implementación de la política dada. Puede ser “Top-down”, es decir, implementada de una manera altamente jerárquica, con poca participación de los integrantes más distales de la red de salud. También es posible que sea “Bottom-up”, es decir, que se levante el proceso integrando fuertemente todos los puntos de la red, con una especial participación de los efectores finales, en este caso los municipios. Dependiendo del modelo predominante (en Chile, con frecuencia el primero), la problemática suele ser sub-valoración de los problemas estructurales y procesos que actuaran como barreras en el logro de los objetivos.
  - b. La forma como el efector final enfrente los desafíos derivados de la bajada de los planes y programas que caen bajo su responsabilidad implementar. En esto, juega un rol primordial el que las instituciones efectoras posean capacidad de diagnosticar, analizar, gestionar y negociar interna y externamente (con niveles superiores, como Servicio de Salud o Ministerio).

De acuerdo al siguiente esquema, el Municipio, a través de la generación de

mejores capacidades locales, por la vía del fortalecimiento de la gestión, puede impactar fuertemente en al menos tres ámbitos claves del ciclo de las políticas: El diagnóstico de la situación local, la implementación y la evaluación.

FIGURA 1



## Las Brechas

A continuación se describirán algunos ejemplos de brechas en áreas muy sensibles para el sector salud primario, que traducen déficit en los resultados de los planes y programas de salud (fin último de las políticas de salud) y en recursos humanos, financieros y gestión (mediadores claves para que tal fin se concrete).

## Resultados en salud

El caso de la epidemia de las enfermedades cardiovasculares es paradigmático pues son la causa de muerte más importante en nuestro país (MINSAL, 2006), por sobre los cánceres, traumatismos y enfermedades respiratorias. Además de la alta mortalidad, provocan una alta morbilidad y discapacidad, ya sea porque aquellos que sobreviven al evento agudo (isquemia miocárdica, accidente vascular) resultan con secuelas incapacitantes o porque, sin haber sufrido un evento agudo, los pacientes se deterioran progresivamente como consecuencia del curso crónico de algunas de las principales condiciones que causan estas enfermedades (hipertensión arterial, la diabetes mellitus tipo II).

La estrategia nacional principal para enfrentar este gran problema de salud ha sido la prevención, mediante la focalización en población adulta con riesgo cardiovascular elevado (portadora de condiciones como Hipertensión



Arterial y Diabetes Mellitus II, que corresponden a dos de las patologías incluidas como Garantías Explicitas), estrategia que ha demostrado ser efectiva internacionalmente.

Para este programa dos grupos de metas son establecidas. Por un lado, aquellas relacionadas a coberturas (es decir, por ejemplo, número de personas que están bajo control para las patologías de Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus tipo II de un total de personas que teóricamente tendrían la enfermedad que están adscritas a un centro de salud), y que llegan a un 82% para Diabetes y un 65% para Hipertensión Arterial. Por otro lado, hay metas que relacionan el número de personas portadoras de estas enfermedades que tienen un control de su enfermedad adecuado, respecto del número total que se encuentra bajo control en el programa, es decir nivel de compensación. Para diabetes, el 2006 es 44% y para Hipertensión es de 47%. Sin embargo, varias deficiencias se pueden encontrar en este programa.

Primero, hay una baja cobertura y niveles de compensación insuficientes para los pacientes bajo control en el programa de salud cardiovascular. De acuerdo a la encuesta nacional de salud (MINSAL, 2003), sólo el 60% de los pacientes detectados con hipertensión arterial conocía su condición, de ellos sólo el 36% estaba en tratamiento farmacológico, de los cuales sólo el 33% estaba normotenso. Es decir, aproximadamente el 7% de los individuos detectados como hipertensos tendría su presión controlada adecuadamente. Por otro lado, de los pacientes con Diabetes Mellitus, el 85% conocía su diagnóstico, de ellos el 77,3% estaba en tratamiento y sólo el 25% de los que declaraban estar en tratamiento tenía sus glicemias normales. Es decir, tan sólo el 16% de los pacientes detectados como diabéticos tendrían un control adecuado de su glicemia. Sin duda que estas cifras son una aproximación y una interesante panorámica de lo que puede estar sucediendo con el programa nacional para el control de las enfermedades cardiovasculares.

Segundo, la cobertura del programa es baja en la población de mayor riesgo. Si evaluamos la mortalidad específica por enfermedades isquémicas del corazón, por quinquenios de edad, según el recientemente publicado Atlas de la Salud cardiovascular en Chile (MINSAL, 2005) podemos observar cómo consistentemente la mortalidad por tal causa (consecuencia directa de los factores de riesgo cardiovascular) es mayor en los varones (muchas veces por más del doble) que en mujeres hasta el grupo de edad sobre los 80 años, momento en el cual las mujeres sobreviven considerablemente más que los hombres. Aun así, sobre los treinta años, la tasa global de mortalidad por tal causa es de 123,8 por cien mil, para los varones, y 85,7 por cien mil para las mujeres. De este modo, los hombres presentan mayor prevalencia de Hipertensión arterial y Diabetes Mellitus tipo II y también una mayor mortalidad demostrada, pese a lo cual presentan una menor frecuencia de controles en los centros de salud

de atención primaria. Por ejemplo, en la comuna de Puente Alto (con una población adscrita a sus centros de salud superior a los 320.000 habitantes), de los pacientes bajo control en el programa de salud cardiovascular, para todas las etéreas registradas, los hombres representan no más del 30% de los pacientes para Hipertensión arterial (HTA) y no más del 40% de los pacientes para Diabetes Mellitus II (Puente Alto, 2006).

De este modo, la brecha en esta problemática no se relaciona con la disponibilidad de intervenciones efectivas, sino más bien con problemas de acceso al cuidado de la salud, su continuidad y la adherencia al tratamiento, problemas que en gran parte son función de un adecuado sistema de gestión administrativa y clínica. La literatura internacional así lo demuestra, ya que pese a que se dispone de intervenciones probadamente eficaces para el control de las enfermedades cardiovasculares, éstas son subutilizadas (Gluckman et al., 2004), con lo que los resultados en cuanto al control de los factores mencionados son menos que óptimos.

La capacidad de gestión implica manejar simultáneamente múltiples aspectos de un problema. Primero, desarrollar la capacidad de diagnosticar las debilidades de un plan o programa específico, en este caso, reconocer los puntos débiles en términos de cobertura, continuidad y adherencia, y dónde la organización está rindiendo en forma sub-óptima. Segundo, obtener la información necesaria para plantear soluciones y no sólo conformarse con adoptar más y más planes desde niveles superiores sin abordar otras tareas como la calidad y los resultados obtenidos, es decir, mayor peso para contraponer propuestas al nivel central. Tercero, implementar modelos de evaluación que superen las clásicas medidas de cobertura y procesos, que no dicen mucho de los resultados reales de una política, plan o programa.

En resumen, pese a la fortaleza teórica de este programa, y por lo tanto, la idoneidad técnica de la política, y a los esfuerzos realizados a nivel nacional para implementarlo, hay una serie de barreras y aspectos que están fuera del alcance de un modelo de tratamiento como éste que reducen su efectividad, que son propios de los **procesos de implementación y evaluación**.

Similares deficiencias se pueden observar frente a otros problemas de salud tan relevantes como el mencionado, como por ejemplo el recién ingresado caso de la Depresión a las garantías GES, también de alto impacto en la calidad de vida, cuyo ingreso como garantía tiene directa relación con la gran brecha de acceso a tratamiento, sin aún hablar de calidad.

### **La coordinación en la red y los procesos de negociación**

El Sistema de Atención Primaria nacional hoy en día cuenta con una red de 594 Centros de Salud (entre urbanos y rurales), que se coordinan con

1165 postas rurales a lo largo del país y 196 hospitales (con distintos grados de complejidad) más 68 centros de atención secundaria (CRS, CDT y CADE) asociados a hospitales de referencia (MINSAL, 2006). De este modo, se puede apreciar que la complejidad es de una envergadura tal, que la coordinación y la gestión son puntos clave para asegurar la aplicación y éxito de políticas sectoriales.

Una mirada a la realidad que hoy impera en los distintos contextos de toma de decisiones en el sector salud, muestra que en el nivel central se dispone de un alto número de tecnócratas altamente capacitados y que participan en la generación y discusión de Planes y Programas que responden a las políticas definidas. Luego, en un nivel medio se encuentran los servicios de salud (a cargo de la coordinación de las redes de atención locales) y los SEREMI de salud, que hoy representan la subsecretaría de Salud Pública del Ministerio. A este nivel, nuevamente encontramos diferencias en las capacidades instaladas para gestionar o sustentar medidas que ya vienen impuestas desde niveles superiores.

En el nivel siguiente, y efector final en el caso de la atención primaria, se encuentra el nivel municipal, que presenta una amplia variabilidad en su capacidad instalada para diagnosticar, definir estrategias y evaluar los procesos en marcha, así como un grado muy heterogéneo de personal capacitado para la gestión pública, muchas veces transformando el trabajo de gestión en un sinnúmero de decisiones pequeñas operativas, y muy pocas decisiones o análisis estratégicos de la realidad que se enfrenta.

Con esta estructura, uno de los problemas más importantes que enfrentan aquellos que diseñan e implementan las políticas (a través de planes y programas) desde niveles superiores es la de subvalorar las barreras o déficit en los niveles inferiores, quienes en último término deben idear la forma de sortear las dificultades que en la práctica una política impone. En consecuencia, la reforma o la política no se aplica, y lo que es peor, se pierden o sub-utilizan grandes cantidades de recursos. Esta tensión, frecuentemente genera problemas en la interacción entre el gobierno central y los municipios. La coordinación, por tanto, es un nodo que forma parte de las brechas en la gestión del sistema de salud, que se busca acortar en la actual reforma, tras la generación de la Subsecretaría de redes, cuyo rol principal es la coordinación de la red de salud a través de los Servicios de Salud.

Es en ésta coordinación donde se producen los procesos de negociación entre el nivel municipal y el Central, representado en este caso por el Servicio de Salud, que fijan las metas a cumplir. En éste punto, al menos cuatro problemas se aprecian y contribuyen a las brechas que se producen en el sector:

- Una parte importante de las metas no son negociables y vienen principalmente determinadas por el nivel central, que con alta seguridad no tiene la capacidad para hacer un diagnóstico acucioso de cada realidad particular (Puente Alto, 2006). Las principales metas son las llamadas metas sanitarias y el índice de actividad de la Atención Primaria (IAAPS), cuyos cumplimientos constituyen una vía importante para la transferencia de recursos.
- Al momento de negociar aquellas metas que son susceptibles de serlo, la información recopilada por el área de salud municipal usualmente es parcial, pudiendo considerar muchos otros factores que afectan la capacidad real de cumplir con lo propuesto. Asimismo, al existir una sistematización insuficiente de la información disponible se dificulta la capacidad para apreciar el impacto en la organización de la introducción de nuevas actividades sobre las ya en curso.
- Muchas de las metas negociadas no necesariamente dan cuenta de calidad en todos sus sentidos, y se abocan en su mayoría a problemas de cobertura y/o acceso, que es sólo una parte de la calidad.
- El sistema de financiamiento definido (principalmente vía un monto per cápita, pago por persona inscrita) que se asocia a los cumplimientos definidos, por las metas no negociables y la negociables, son estipulados desde el Ministerio de Salud. La pertinencia de este monto es un punto crítico para las comunas. Adicionalmente, año a año, el Municipio debe complementar con un aporte sustantivo para favorecer los costos de operación de todo el sistema de salud que posee. Este factor puede generar variabilidad importante en la calidad de lo que se entrega de comuna en comuna, así como un impacto significativo en su presupuesto local, generando en algunos de ellos una imposibilidad real de gestionar adecuadamente educación, salud y otras prioridades locales (Waissbluth, 2006).

### **Manejo adecuado de los recursos disponibles**

Adicionalmente, un aspecto importante para cubrir y ejecutar planes y programas que responden a distintas políticas de salud, es el déficit en infraestructura y recursos humanos. Como ejemplo, los centros de salud de la comuna de Puente Alto poseen una sobrecarga de demanda determinado en gran parte por la gran cantidad de población adscrita a cada centro de salud. Como se aprecia en la siguiente tabla, 4 centros de salud superan los 50 mil inscritos, en circunstancias que se pretende tener centros de salud que idealmente deben tener a cargo entre 20 mil a 30 mil inscritos. En ese contexto, la infraestructura y los recursos son parte de una cadena de condiciones necesarias para el logro de las metas planteadas.

CUADRO 1 **Número de inscritos por Centro Salud. Puente Alto 2006**

A. del Río	S. Gerónimo	V. Hermosa	B. Leighton	C. Silva Henríquez	Padre M. Villaseca	Karol W
120.577	51.904	8.927	58.013	34.314	52.382	20.000

Nuevamente, si la situación de restricción en recursos es importante, la responsabilidad en la gestión en cuanto al diagnóstico, evaluación de alternativas y monitoreo de resultados resulta crucial para lograr focalizar y dirigir los recursos en las estrategias que permiten el logro de los objetivos.

### **La Calidad del cuidado de la Salud**

La calidad del cuidado de la salud comprende al menos dos grandes componentes: a) acceso, es decir, si el paciente puede obtener el servicio, y b) efectividad, es decir, si el servicio obtenido es “bueno” (Pantoja, 2001).

Gran parte de los indicadores que hoy en día se utilizan para monitorear y definir los mecanismos de transferencia de recursos están relacionados con acceso. Esto no significa que la calidad no sea una preocupación de la autoridad sanitaria, pero que ésta no se encuentra asociada a la mayoría de los incentivos, por lo que la calidad en gran parte de sus dimensiones no se encuentra adecuadamente monitorizada.

Por otra parte, la efectividad se subdivide en; a) efectividad clínica o técnica y b) efectividad del cuidado “interpersonal” (lo que tradicionalmente se llama calidad desde la perspectiva del usuario). La efectividad técnica es función directa de “hacer lo que se debe hacer” en cada enfermedad o situación determinada, es decir, tratar la enfermedad o condición con la mejor intervención según la evidencia y los recursos disponibles, evitando cualquier posibilidad de daño no esperado. La efectividad interpersonal es función directa de “hacer lo que se debe hacer en un contexto de dignidad y acogida del paciente” (incluye el buen trato, el apoyo emocional, la infraestructura necesaria para la atención, la intimidad suficiente, entre otros).

Como se aprecia, la cobertura y la equidad son factores muy importantes para producir buena salud en la población, sin embargo de nada sirve obtener buenos niveles de cobertura si lo que se ofrece es de una efectividad limitada, que es la contraparte necesaria para producir los efectos esperados de una política, un plan o programa, es decir, reducir morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida.

Desde la misma perspectiva, se puede observar que todas estas dimensiones de la calidad, pero en particular la relacionada a la efectividad técnica e interpersonal, son resorte clave de la gestión local, en particular cuando

no hay muchos otros mecanismos de control desde niveles superiores. Al mismo tiempo, cuando muchos de estos factores están íntimamente ligados a la situación organizacional local (cultura organizacional, relaciones interpersonales, satisfacción con la tarea, entre otras) se evidencia la relevancia de la decisión local en aspectos de implementación y monitorización de planes y programas.

### **Participación de la comunidad y Promoción de la Salud**

Como ya fuera mencionado, gran parte de las patologías que hoy afectan a la población tienen relación con los estilos de vida, las conductas y el medio ambiente. Es decir, los determinantes sociales de la salud (Marmot, 1998) constituyen un factor gravitante en la planificación de las acciones para prevenir la enfermedad y promover estilos de vida saludables, que finalmente llevarán a reducir la ocurrencia de enfermedades y trastornos.

En este ámbito hay mucho camino por recorrer, donde el rol de los gobiernos locales, e incluso de cada Centro de Salud, es facilitar la participación de la comunidad tanto para obtener diagnósticos de la situación como para lograr lo que se ha llamado “accountability” (SUBDERE, 2002). De este modo, planificar con la mirada puesta en la comunidad significa mucho más que evaluar la satisfacción usuaria, obtener la acreditación de escuelas saludables y buscar la conformación de consejos de salud que en la práctica puedan significar frustración si ello no se acompaña de mayores atribuciones locales para definir cómo y dónde utilizar los recursos.

### **El problema**

En resumen, el sector salud ha evolucionado a través del tiempo con muchos aciertos. La generación de políticas ha respondido en forma exitosa en los últimos años. Sin embargo, los desafíos que hoy impone la situación demográfica, social y económica requieren de respuestas innovadoras y complejas que respondan a las realidades locales. No se puede negar que el nivel local debe participar activamente en este proceso, mucho más que un mero ejecutor de políticas definidas en niveles superiores.

En este sentido, es nuestra visión que los cambios pueden y, en atención al contexto actual, deben ocurrir desde el nivel local mismo, produciendo la capacidad para diagnosticar la realidad de manera rigurosa, plantear soluciones de acuerdo al contexto, ser capaces de implementar políticas nacionales y locales, así como negociar con mayores y mejores argumentos con los representantes del nivel central. La estrategia de capacitación es una vía válida para lograr parte de estos objetivos, sin embargo, muchos municipios pueden no estar en condiciones de lograr estándares altos de capacitación por razones presupuestarias y/o organizacionales, así como no poseer el marco pre-

supuestario para contar con personal altamente capacitado. De modo que el fortalecimiento a la gestión local en salud por la vía de un modelo de apoyo al análisis de la situación y a la toma de decisiones, que sea accesible para municipios pobres y con recursos, pequeños y grandes, puede ser el primer paso para construir capacidades que fortalezcan el proceso de descentralización y, en último término, de un logro de los objetivos sanitarios que impliquen mejoría en el estado de salud de la población y de la calidad de vida.

## 2. Propuesta

### **Un Modelo de Apoyo al análisis de la situación y a la toma de decisiones en la Atención Primaria**

Para contribuir al proceso de descentralización, fortaleciendo capacidades locales que le permitan al municipio transformarse en un actor relevante, más allá del rol de ejecutor de políticas nacionales, se propone diseñar un “modelo de apoyo al análisis de la situación y a la toma de decisiones”, que incluya información de carácter cuantitativa y cualitativa para utilizar los recursos existentes de una manera racional y planificada.

El nivel de conocimiento y avance en el área de la toma de decisiones no justifica que hoy en día no exista una manera adecuada de transferir esta metodología a la práctica habitual de la gestión en salud. Esta transferencia de conocimiento a los gestores locales se puede realizar si se entregan en forma accesible y rápida las herramientas que se han evaluado en el mundo para optimizar lo que en el día a día se debe ejecutar.

Lo que concretamente se propone es un método de detección de necesidades básicas en ámbitos tales como estructura organizacional, información, habilidades y herramientas que permitan mejorar los procesos de toma de decisión a nivel de gestores locales en la Atención Primaria.

La gestión de la Salud Primaria se basa en una serie de decisiones que comprenden al menos dos grandes áreas: a) los aspectos administrativos y organizacionales, como el manejo de presupuesto, recursos humanos, inversiones, entre muchas otras; y b) la gestión clínica, que se refiere a la monitorización permanente de las intervenciones que el servicio provee, así como la integración de nuevas intervenciones o modificación de las existentes para lograr el objetivo que la organización tiene: la salud de su población. Como se trata de una cadena de producción, ambas están muy íntimamente relacionadas, y muchos procesos son el sustento para otros.

Al momento de diseñar e implementar planes y programas (definidos local o centralmente) muchas son las condicionantes que se deben evaluar para lograr que lo planificado se lleve a cabo en forma exitosa. Suele suceder

que el conjunto de factores a considerar supera la capacidad de anticipación que nuestros recursos cognitivos tienen, por lo que con frecuencia debemos usar elementos de apoyo para nuestras decisiones, sean éstos más o menos sofisticados.

Hay suficiente evidencia que muestra cómo en contextos donde las decisiones se suceden una tras otra (por ejemplo en el box de atención y en la toma de decisiones en la gestión), nuestros procesos cognitivos simplifican los problemas de modo que el problema se torne manejable. Cuanto menos tiempo disponemos para las decisiones (o la sobrecarga de decisiones es muy alta), más actúa este ajuste. Nuestro modelo apunta a ordenar el proceso de decisión, evitando al máximo la sobre-simplificación, lo que no sólo mejora la capacidad de tomar decisiones, sino que también genera mejores decisiones y en menos tiempo (Klein, 2005).

La propuesta se constituye de una serie de disciplinas relacionadas a modelos de implementación de reformas en salud y análisis de decisiones (Weinstein & Fineberg, 1980; Hunink et al., 2001; Roberts et al., 2004), modelos de análisis organizacional, de los muchos que existen, algunos aplicados al ámbito de la salud fuera de nuestro país (Iles & Sutherland, 2001; Graham & Logan, 2004) en conjunto con los más de 10 años de experiencia del equipo investigador, cuyos integrantes han ejercido directamente como Directores de Centros de Salud públicos, asesores en distintos municipios en la gestión de salud, a cargo de proyectos innovadores en la provisión de servicios de salud primarios y diversos cargos que han permitido obtener una visión de primera mano, complementada con muchas fuentes locales, nacionales e internacionales. A la luz de la experiencia y el análisis de la gestión en la Atención Primaria, se propone este modelo, que comprende el desarrollo de productos en etapas de complejidad acorde con las posibilidades de financiamiento. El ideal es el desarrollo de un sistema asistido por software que considere aspectos cualitativos y cuantitativos para tal proceso. Sin embargo, este Modelo se puede desarrollar asociado a apoyo informático básico de ser necesario, lo que lo hace fácilmente accesible.

En concreto, el modelo implica el desarrollo de **etapas**:

1. Definición de los modelos para la inclusión y manipulación de la información necesaria para la toma de decisiones.
2. Desarrollo del software (de ser posible) con las especificaciones de la etapa anterior.
3. Piloteo y evaluación inicial del modelo asociado o no a un software producido en la etapa anterior. Ajustes y diseminación de los resultados y uso del modelo/software más ampliamente.



Todas las fases propuestas son progresivas y cada una es condición necesaria para la siguiente. En el caso de que el desarrollo de un software de apoyo no sea posible en un inicio, la fase 1 puede ser diseñada con una profundidad tal que permita implementar un modelo básico que no requiera de recursos informáticos sofisticados, o basado en ambiente web que sea accesible a lo largo del país.

### **Etapa 1: Diseño de los modelos**

Ordenar y generar la información necesaria para una adecuada toma de decisiones es un evento central para lograr éxito en cualquier estrategia, de modo de dimensionar adecuadamente el escenario para producir los efectos deseados con las decisiones tomadas. Dos aspectos son importantes de destacar, uno es el contexto donde se toman las decisiones en la Atención Primaria, y el otro, el tipo de decisiones que son factibles de apoyar con un modelo de esta naturaleza.

En relación a la definición del contexto donde se toma la decisión, la APS funciona en sistemas Municipalizados y no municipalizados. En el caso del sistema no municipalizado, los centros de salud dependen del servicio de salud correspondiente. En el caso del sistema municipalizado, podemos observar al menos dos distintas modalidades, aquellos que se estructuran con un **Departamento de Salud, dependiente directamente de la municipalidad respectiva**, y otros en base a **Áreas de Salud dependientes de una Corporación Municipal**, la cual, en general, funciona con mayor independencia de la Municipalidad respectiva. Finalmente, no se puede desconocer que puede haber un mayor grado de variabilidad, si consideramos centros urbanos y rurales.

Si bien es cierto, puede haber diferencias importantes respecto del nivel en que se toman las decisiones, o respecto de los procesos que siguen al proceso de toma de decisiones (según entrevistas con encargados en ambos modelos) la toma de decisión misma es un evento más o menos estándar en cuanto al desafío de seguir o no una serie de procesos ordenados que impliquen una mejor decisión. Sin perjuicio de lo anterior, puede haber características de cómo la institución se organiza (no municipalizada, bajo control de una Corporación municipal o Departamento de Salud) que afecten fuertemente tal proceso, aunque aquello no debe afectar el proceso lógico de inclusión de variables y su análisis para llegar a una decisión.

De este modo, creemos que en cuanto al contexto donde se toma la decisión, pese a diferencias en modos de organización, el modelo es aplicable a la mayoría de los contextos y, en principio, no habría un ámbito preferente, pues ello sólo agrega variables a la decisión, pero no cambia la mecánica de cómo opera la misma.

Asimismo, pese a que el tipo de decisiones que se pueden tomar es muy amplio, la gran mayoría de ellas son susceptibles de estandarizar en cuanto al proceso y la información necesaria, como por ejemplo, aquellas relacionadas a la implementación de las Garantías Explícitas en Salud (GES), definición y establecimiento de metas en conjunto con Servicios de salud, implementación de planes, programas y políticas nacionales y locales.

La definición y modelaje de información cualitativa y cuantitativa básica para la toma de decisiones, frente a un sinnúmero de situaciones problema, implica definir y utilizar un número de datos e información organizada por área temática u objetivo. Lograr la organización de la información es en sí misma una herramienta que nos permite diagnosticar mejor la situación.

Un siguiente paso puede ser la utilización de esta información y su manipulación a través de asignación de peso o factor, con modelos matemáticos y probabilísticos directos o condicionados (Teorema de Bayes) de modo que se obtenga integración de variables cualitativas y cuantitativas en una o más alternativas posibles para la toma de decisiones y alternativas de evaluación o monitoreo frente a cada una. Un tercer paso implica simulaciones múltiples y modelos complejos en toma de decisiones.

### **Operación del Modelo Propuesto**

La presente es una descripción que no pretende ser exhaustiva de la operación de un sistema de estas características. Más bien busca ejemplificar los temas claves y su análisis. Es decir, aquí se profundiza en el qué hacer, y el cómo se describirá en profundidad en la propuesta completa, piloteada y evaluada.

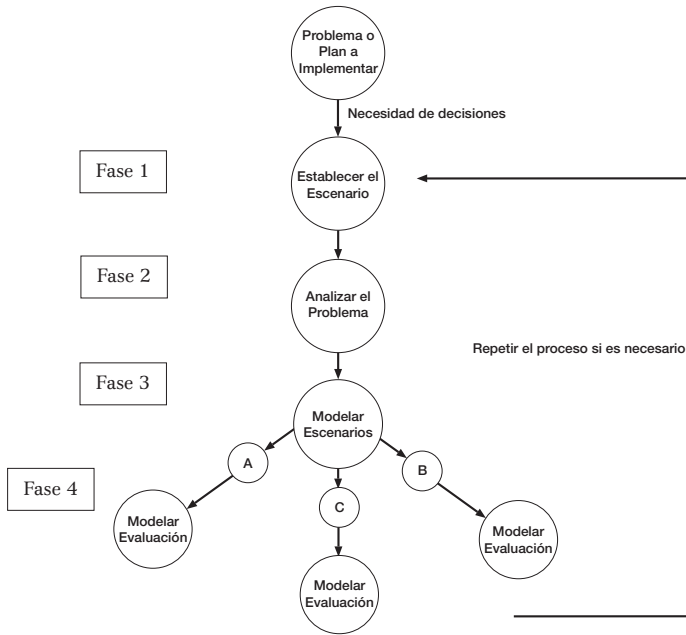
El modelo opera con la definición de **Fases** comunes a la mayoría de las decisiones, y una serie de datos y procesos que son parte de cada **Fase**. Algunas decisiones pueden no necesitar toda la información que a continuación se plantea, sino más bien utilizar parte de la plataforma.

El proceso contempla 4 Fases: 1) Establecer el Escenario; 2) Analizar el problema; 3) Modelar escenarios para la toma de decisiones; y 4) Modelar Evaluación. Cada fase es un producto en sí mismo, y en algunos casos es más o menos estable para varios problemas o planes a implementar. Por ejemplo, como veremos más adelante, al establecer el escenario, éste es común para todo problema, y más bien se actualiza cada cierto tiempo de acuerdo a la evolución de la organización con el paso del tiempo, en particular con los cambios en recursos humanos, clima laboral, entre otros.

Uno de los productos finales de este modelo es el poder obtener en forma fácil una panorámica de lo que sucede con la organización al introducir nuevas actividades que cumplir, en el contexto de las que ya se están realizando,

de modo que adicionalmente se pueda evaluar qué pasa al introducir nuevas actividades, cuánto se afecta lo que ya se está realizando y de este modo tener una aproximación sobre el costo de oportunidad que implica una elección sobre otra. Gráficamente:

FIGURA 2



**Fase 1:** Establecer el Escenario: Organizar la información de manera coherente

Se propone:

**A. Planificación Estratégica**

Un punto previo, es el de la planificación estratégica. Las decisiones en los Municipios o Centros de salud no son únicamente operativas (hacer y planificar tareas) sino también estratégicas (cual es el negocio central de la institución, de qué modo se logra, cuáles son las áreas de desarrollo que se deben reforzar para lograrlo o buscar innovaciones que respondan mejor a los desafíos, etc.). Este proceso de planificación estratégica es un paso importante y puede ser un sustento para lo operativo que concentra la presente propuesta. A nivel de alta gerencia este proceso comúnmente se lleva a cabo con asesorías de alto costo. Sin embargo, es posible de desarrollar localmente siguiendo las recomendaciones en la literatura. Según

nuestra experiencia, es altamente recomendado el realizarlo y se propone el método como parte de esta herramienta. Por razones de espacio aquí no se profundiza.

### **B. Describir el estado de la organización**

Este paso implica obtener la información de base que es clave para cualquier proceso posterior de decisión, es decir, es parte del insumo previo a cualquier plan o programa a implementar. Por muy obvios que algunos campos de información parezcan, es frecuente que esta información no se encuentre disponible fácilmente. Muchos Centros de Salud poseen información parcial, o no la poseen, de modo que parte del diagnóstico inicial implica la utilización de metodologías e instrumentos para tales diagnósticos, en particular para aquellos relacionados al equipo de salud.

Al establecer el escenario, dos grandes áreas deben ser claramente analizadas: **a) todas aquellas relacionadas a las metas y recursos aportados para realizarlas; b) descripción de la situación actual.**

En la descripción de la situación actual, los aspectos cuantitativos son todos aquellos que forman parte de los parámetros en horas profesionales y no profesionales, recursos económicos, calidad y capacitación del equipo de salud y todas las actividades que el (los) centro(s) de salud desarrollan. De esta manera, se puede obtener una panorámica de que tan cargada está la agenda de trabajo y cuán factible es incorporar nuevas actividades.

En cuanto a los aspectos cualitativos, 5 áreas nos parecen las más importantes de considerar al momento de tomar decisiones:

- **El equipo de salud:** es importantísimo considerar cual es el estado actual del equipo, que tan demandado de actividades ya se encuentra, y de qué manera es percibido aquello por ellos. Asimismo, el considerar el grado de satisfacción con las tareas que ya se realizan es un punto que ayuda a dimensionar las potencialidades. Detectar la cultura organizacional es un aspecto clave al enfocarse en este grupo.
- **Liderazgos:** clave para los procesos de conducción de los centros prestadores de servicios de salud es el liderazgo, pues se relaciona directamente con la posibilidad de autorrealización por parte de los funcionarios y del conjunto de percepciones que hacen las interrelaciones positivas más que negativas.
- **Flujos de información:** Los flujos de información se relacionan íntimamente con los tres puntos anteriores, y reflejan en gran medida la forma de organización local. Es muy frecuente que las modalidades de transferencia de la información no sean lo suficientemente ágiles y rigurosas que

instituciones complejas como las de salud primaria requieren.

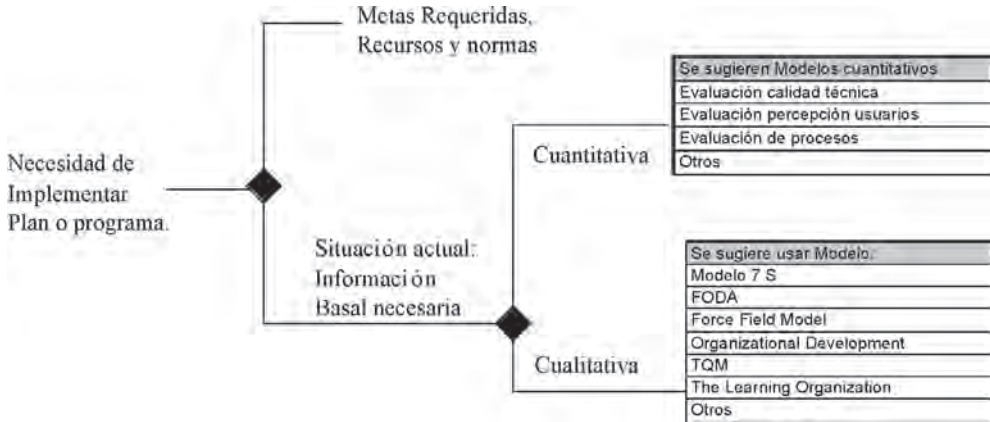
- **Marco normativo:** en particular el estatuto de atención primaria, que presenta ventajas y desventajas para los proceso de gestión local.
- **Modelo de atención:** bajo esta denominación se incluye la forma en cómo la organización se dispone para la provisión de servicios. Hoy, algunos centros de salud primarios adhieren al modelo de salud familiar, priorizado como importante por el mismo Ministerio de Salud, que implica una mirada integral de llegar a la población beneficiaria. Sin embargo, muchas de las demandas de atención generadas por el mismo plan de garantías en salud, y en cómo estas deben ser entregadas a la población hace, en muchos casos, difícil la organización en torno al modelo referido y, por lo tanto, se transforma en una amenaza a la forma en que actualmente intenta trabajar el sistema.

El levantamiento de los datos, en términos muy simples, se realiza con metodologías en las que el gestor debe describir la realidad según pautas recomendadas nacional e internacionalmente (ver esquema), de modo que captura las impresiones que éste se plantea en su organización. Este mismo proceso se realiza con el equipo de sub-jefes o con todo el equipo de salud. Se recomienda complementar con encuestas rápidas (preguntas cerradas) sobre percepciones y problemas por parte de funcionarios y público. También, encuestas con preguntas abiertas (anónimas) permiten mayor libertad para expresar temas no considerados. Un paso extra y en mayor profundidad sería utilizar grupos focales dirigidos por un externo. La idea con esos dos métodos complementarios es contar con información que usualmente no logra captar el jefe por el mismo hecho de ser jefe, donde muchas veces los discursos de los funcionarios son “ornamentados” por lo que se “debe” decir. Una dificultad del grupo focal es el costo adicional, por lo que en algunos contextos puede ser menos factible. De cualquier modo, con las metodologías previas, se logra obtener información de buena calidad.

El contenido de las pautas de análisis, las preguntas de las encuestas o los grupos focales va a determinar el tema que se aborda. Así, se puede preguntar por las percepciones de satisfacción con la labor, la forma de obtener la información en la institución o la percepción de cómo los jefes instruyen a los funcionarios para el cumplimiento de las tareas. Luego, se puede obtener información importante del ambiente laboral, transferencia de información y liderazgos, por ejemplo, que permitan reforzar o modificar según las percepciones y resultados.

En un esquema muy simple:

FIGURA 3

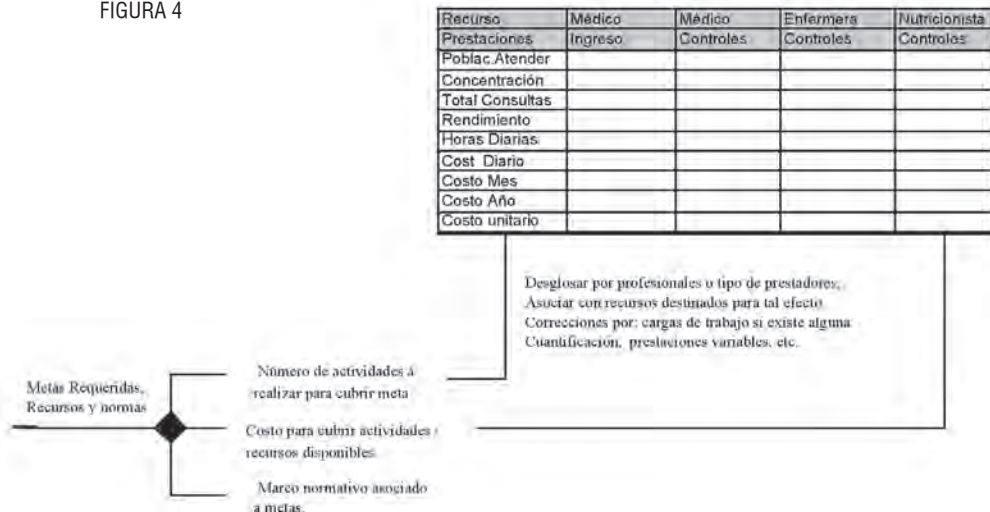


Como se aprecia, para la descripción de los aspectos cuantitativos, hay muchas herramientas desarrolladas para temas como la calidad técnica de las prestaciones, la percepción de los usuarios, los procesos que participan en la cadena de producción de las prestaciones, entre otras.

De este modo, el producto de esta fase es tener la claridad de cómo se encuentra la organización antes de la implementación de cualquier nuevo plan en los ámbitos numéricos y de la organización, los puntos clave de la gestión.

Respecto a todo lo relacionado con las metas, la descripción lo más detallada posible de los elementos relacionados, como por ejemplo:

FIGURA 4



## Fase 2: Analizar el Problema

Se propone:

Desglosar el problema en partes manejables.

Los principales focos de atención en este punto se relacionan con las implicancias de implementar un nuevo plan o programa. Toda intervención genera cambios y ajustes que siempre producen algún grado de tensión al interior de las instituciones. Las implicancias para la institución, desde la perspectiva cuantitativa, tienen que ver con cuántas nuevas actividades se deben implementar y qué significa aquello en términos numéricos, como primer paso para establecer el significado real de las modificaciones que se deben realizar para el logro de los objetivos planteados. Asimismo, es importante tener aproximaciones a la visión de los usuarios respecto de estas intervenciones.

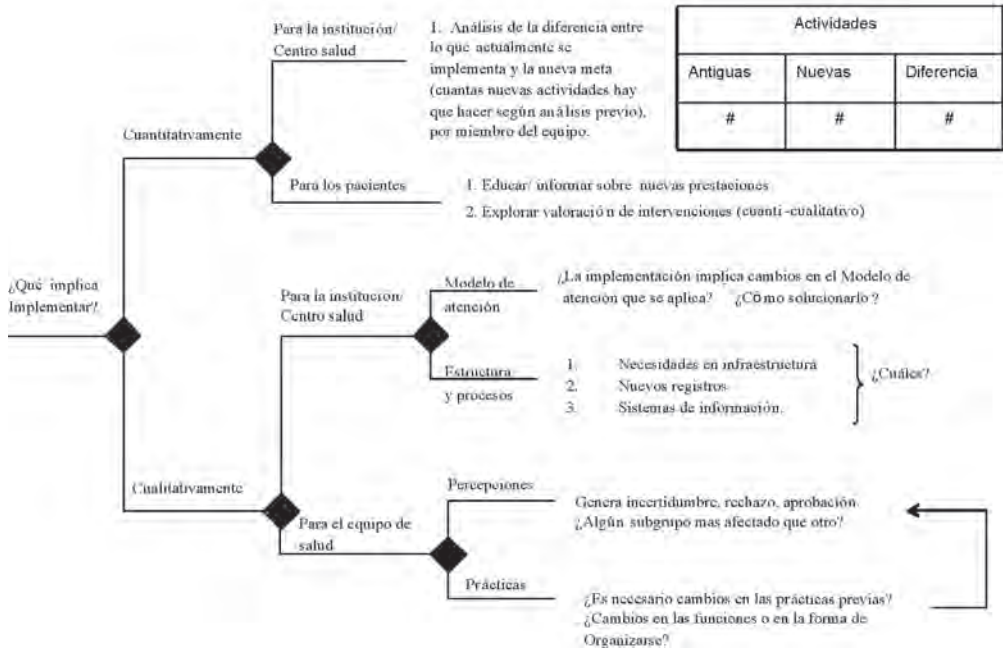
Desde la perspectiva cualitativa, las áreas que implican mayores desafíos son las relacionadas a estructuras y procesos, es decir, todas aquellas actividades que no son el servicio mismo que el paciente recibe y observa, sino más bien son el soporte para que el paciente reciba el servicio, es lo que se suele llamar la cadena de valor. En particular, necesidades de infraestructura, nuevos registros y sistemas de información suelen ser puntos críticos durante la implementación de nuevas estrategias, ya que serán insumos básicos para los procesos de evaluación. Respecto del modelo de atención, ya se ha mencionado que algunos planes o programas pueden hacer compleja la aplicación de un modelo de atención determinado, y que debe ser considerado para evaluar de qué manera realizar la implementación.

Los aspectos relacionados con el equipo de salud son quizás de los más importantes, pues las prácticas y las conductas de los trabajadores de la primera línea son los que en último término definen si se ejecuta apropiadamente una política. Desde esa perspectiva, conocer si hay rechazo o incertidumbre es clave para intervenir en ello. Si es necesario introducir cambios en las prácticas o en el modo en que el equipo se hace cargo de un problema, puede generar mucha resistencia y ser el factor desequilibrante que impida la ejecución de las estrategias implementadas.

El producto esperado de esta fase es una aproximación a las diferencias entre lo que hoy existe y lo que se necesita para implementar adecuadamente el plan en desarrollo, de modo que se expliciten los puntos en los cuales se debe poner especial cuidado para el éxito en la implementación.

En un esquema simple:

FIGURA 5



Nuevamente, el levantamiento de datos se realiza con un flujo muy semejante al mencionado para la fase anterior. Se utilizan instrumentos y métodos internos o externos.

### Fase 3: Modelar escenarios para la toma de decisiones

Se propone:

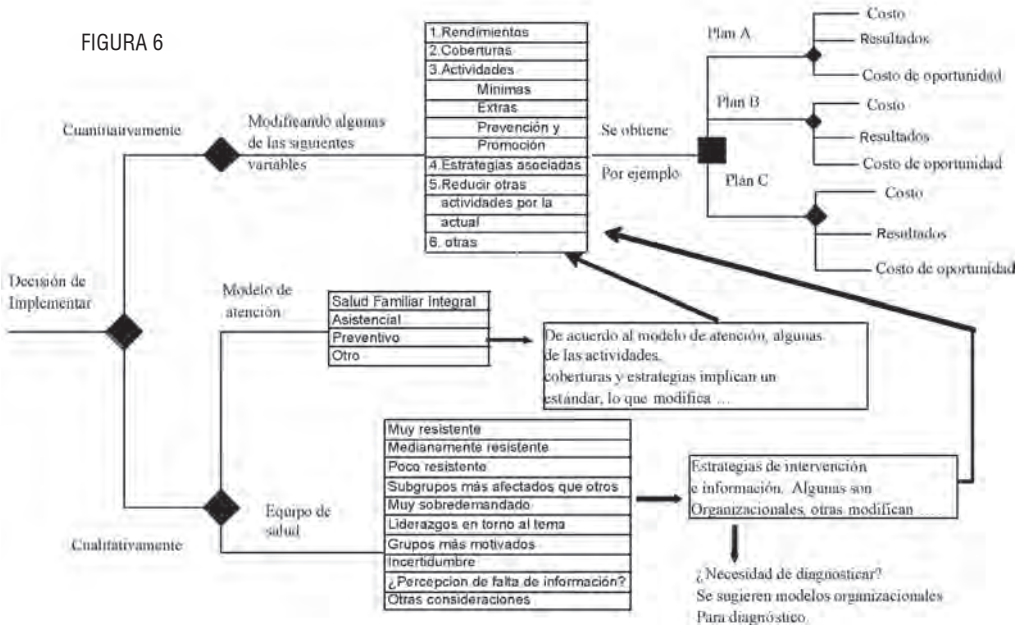
Crear diferentes escenarios para elegir el más conveniente

Con toda la información precedente, se comienza a modelar diferentes escenarios que se generan a partir de modificaciones de los distintos factores que influyen en la planificación de implementación, tanto cuantitativa como cualitativa. El producto de esta fase es la obtención de distintas posibles alternativas de implementación, considerando los costos y los beneficios de ellos, para así elegir aquella que parezca adecuarse mejor a la situación de la organización. Como se aprecia en el diagrama, mediante un software sencillo, cada factor puede ser modificado, incluso considerando los factores cualitativos, lo que llevaría a diferentes escenarios posibles. Lo importante es que la decisión se tomará dependiendo de qué beneficio se establece como prioritario y qué costo se está dispuesto a pagar para lo-



grarlo (ya sea en recursos económicos o en cargas de trabajo al personal), al mismo tiempo que se puede apreciar lo que se deja de hacer para focalizar en la nueva tarea.

En un diagrama simple, el resultado es:



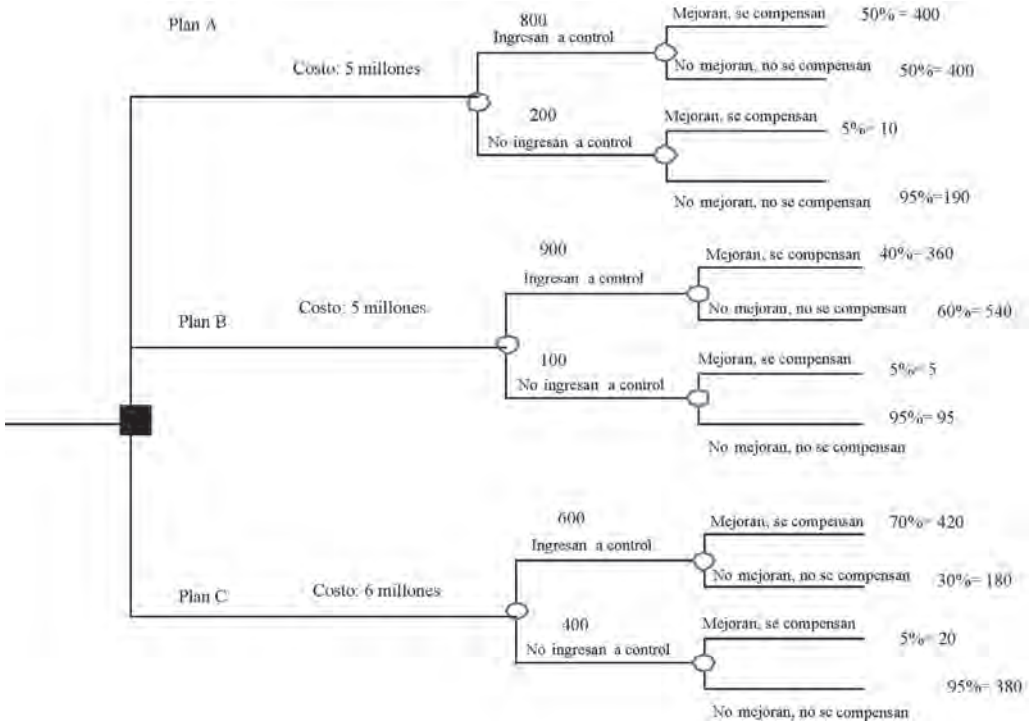
Si lo vemos en el siguiente ejemplo (basado en información real, con costos ficticios), podremos apreciar de mejor manera el resultado esperado:

Suponiendo un centro en el cual se debe cubrir una población de 1.000 personas con una determinada enfermedad. Tenemos un proceso en el cual debemos diagnosticar y encontrar a estos pacientes beneficiarios del centro de salud, y luego de ello debemos lograr que una vez estando bajo control, estos pacientes deban mejorar o compensar su enfermedad de base. Dependiendo de la información disponible, y de distintos escenarios que se pueden modelar si se definen distintas estrategias, con diferentes rendimientos ya sea en coberturas o compensación.

Tenemos los siguientes posibles escenarios:

De acuerdo a este ejemplo, el plan A podría ser el más apropiado, pues por el costo se obtiene un grado de pacientes que mejoran razonable. Ahora bien, si lo que interesa es lograr cobertura (llegar a más gente) pese a no tener grados de compensación o mejoría muy buenos, el plan B es el más indicado. Finalmente, si lo que se prioriza es el número total de personas controladas

FIGURA 7



o que mejoran, sin importar mayormente el total de personas bajo control, el plan C es el adecuado si se dispone del recurso. Como se aprecia, con tal metodología se puede no sólo adelantar lo que se puede obtener, sino que se puede elegir sobre la base de resultados probables que permitan escoger de acuerdo al énfasis sobre cuál es el beneficio esperado para cada escenario. Asimismo, se puede establecer el costo de mejorar una unidad de un indicador (en este ejemplo, el millón adicional para mejorar el total de personas que mejoran entre el plan A y el C).

#### Fase 4: Modelar Evaluación

Se propone:

Evaluar proceso y calidad en el cuidado de la salud

Luego, hay que fijar un modelo de evaluación que sea aplicado con distintos niveles de profundidad, y que de no existir la información, se sugiere como generarla y con qué tipo de modelo conceptual. En términos generales, considera los aspectos de procesos, resultados intermedios y resultados de impacto (estado de salud y calidad de vida) que permitan evaluar las distintas dimensiones de los planes en aplicación.

Resumiendo, el proceso se inicia al establecer la información necesaria que generalmente corresponde a los aspectos claves de lo que una organización realiza. Posterior a este paso, se debe analizar el problema, lo que implica dividirlo en pequeños componentes para que sean fácilmente analizables. Al mismo tiempo, esto ayuda a visualizar algunos componentes de la decisión que pueden ser susceptibles de modificación o intervención en forma más eficiente.

Luego, hay que modelar situaciones y alternativas, un proceso que no realizamos con frecuencia, o de ser realizado lo hacemos con muy pocos elementos. Es aquí donde el aporte de este modelo es muy potente.

El proceso culmina (o empieza) con la definición de los modos de evaluar y las sugerencias para cada caso, que utiliza los modelos más ampliamente utilizados en el mundo. En cada paso, el modelo sugiere los métodos a utilizar para generar información usando los que la literatura y la experiencia recomienda.

Análisis más complejos, de sensibilidad por ejemplo, son posibles de realizar y modelar, pero no serán discutidos en esta fase.

## **Etapas 2: Desarrollo del software con las especificaciones de la etapa anterior**

Esto implica una etapa de desarrollo específica y contar con expertos informáticos (ingenieros y programadores) para el desarrollo mismo de un modelo con la información anteriormente definida. No es un paso absolutamente imprescindible. Las recomendaciones pueden realizarse con herramientas más simples, como un sistema basado en ambiente web.

## **Etapas 3: Piloteo y evaluación inicial del modelo asociado o no a un software producido en la etapa anterior. Ajustes y diseminación de los resultados y uso del modelo/software más ampliamente**

El proceso de piloteo del modelo es necesario para ajustes y pruebas en aplicaciones reales, utilizando problemas que en la AP se producen, tras lo cual se plantea su utilización en forma más amplia y finalmente difusión para uso de quienes lo requieran. Se espera que en el lapso de un año este modelo sea aplicable para la toma de decisiones a nivel local.

Para estos efectos, se trabajará con distintos modelos de organizaciones, Corporaciones Municipales y Departamentos de Salud. Se espera lograr probar los factores definidos, incluir nuevos si es necesario, y generar modelos en torno a problemas reales en cada sector, como por ejemplo, la incorporación de nuevas garantías en salud.

### 3. Conclusiones

La toma de decisiones es un proceso fundamental e inherente al quehacer humano. Sabemos que en este proceso la forma en que opera nuestra cognición afecta tremendamente la capacidad para ejecutar una toma de decisiones basada en etapas claramente definidas y ordenadas. Por ello, es que creemos que apoyar a los tomadores de decisiones locales puede generar resultados que vayan en directo beneficio de los usuarios del sistema de Salud Primario.

Nos parece que el modelo de descentralización debe ser profundizado, así el nivel local (regional, municipal) debe adquirir mayores atribuciones y capacidades para trabajar con y por la comunidad. De este modo, se espera que el aporte de esta propuesta permita facilitar los procesos asociados a la gestión de la Atención Primaria de Salud, de modo que se transforme en un efecto final de las políticas de salud nacional en forma efectiva y oportuna. También aportará a la mejoría de los procesos asociados a integración de cambios como producto de políticas locales. Con ello, se facilita el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando desde hace mucho tiempo en el país, y contribuye a fortalecer el rol del Municipio en la toma de decisiones y en la coordinación con niveles centrales.

Con ello se logrará:

- Que los procesos derivados del desarrollo de la reforma y el plan auge sean exitosos y que, por lo tanto, no fracase como consecuencia de una integración mal planificada o mal estructurada dentro de las organizaciones de salud primaria. También el cambio o integración de tecnologías (implantación de software o fichas electrónicas en los centros); modelos de atención (cambio de modelo tradicional a un modelo de salud familiar), entre otras, se verá facilitado por un adecuado diseño e intervención organizacional.
- Desarrollar un modelo de análisis e intervención organizacional para facilitar el cambio interno (detección de factores de resistencia o facilitación en los equipos), y que sea práctico para plantear soluciones.
- Se contribuye a mejorar la calidad en todas sus dimensiones, a través de la optimización en la calidad de la gestión de los servicios de salud.
- Los tomadores de decisión (a nivel político central o local, a nivel técnico o administrativo) podrán contar con un aval que apoye una toma de decisiones basada en evidencias. De modo que los resultados de un proceso organizacional informado y planificado no sólo ahorrarán divisas al sector salud y los usuarios, sino que también favorecerán una difusión más ágil que permita que las intervenciones alcancen rápidamente al destinatario final, el paciente, evitando mortalidad, morbilidad y deterioro de la calidad de vida innecesarias.

## Referencias

- **Annik M.** The Chilean Health System: 20 Years of Reforms. *Salud Pública Mex* 2002; 44:60-68.
- **Bardach E.** Problemas en la definición de problemas en el análisis de las políticas públicas. En Luis Aguilar, editor. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial 1993; pp: 219-233.
- **Bossert T.** Analyzing the Decentralization of Health Systems in Developing Countries: Decision Space, Innovation and Performance. *Social Science & Medicine* 1998; 47(10): 1513-1527.
- **Bossert T, Larrañaga O, Giedion U, Arbalaez JJ, Bowser D.** Decentralization and equity of resource allocation in Colombia and Chile. *Bulletin of the World Health Organization* 2003;81:95-100.
- **Charles E, Cobb R.** Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva editor. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial 1993; pp: 77-104.
- **Gluckman Ty J, Baranosky B, Ashen D, Henrikson C., et asl.** A practical and Evidence-Based Approach to cardiovascular Disease Risk reduction. *Arch Intern Med* 2004;164:1490-1500.
- **Graham I, Logan J.** Innovations in Knowledge Transfer and Continuity of Care. *CJNR* 2004; 36(2): 89-103.
- **Henry N.** Approaches to Public Policy and its Implementation. En Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*. Prentice Hall: Upper Saddle Tiver N. J. 2001; pp: 297-319. Cambridge University Press, Cambridge UK 2001.
- **Hunink M, Glasziou P., et al.** *Decision Making in Health and Medicine: Integrating Evidence and Values*. Cambridge, UK: Cambridge University Press 2001.
- **Iles V, Sutherland K.** *Organizational Change: A review for health care managers, professionals and researchers*. National Co-ordinating Centre for NHS Service Delivery and Organization R & D. United Kingdom 2001. Disponible en: <http://www.lshtm.ac.uk/hsru/sdo/>.
- **Organización Mundial de la Salud.** Estadísticas de países; 2006. En <http://www.who.org>.
- **Jiménez J.** Mística, ciencia y política en la construcción de sistemas de salud. *La experiencia de Chile*. *Salud Pública Mex* 2001; 43:485-493.
- **Klein J.** Five Pitfalls in decisions about diagnosing and prescribing. *BMJ* 2005; 330:781-4.

- **Lahera E.** Gestión pública para el desarrollo nacional. *Revista de Ciencia Política* 1993; 15:187-209.
- **Marmot M.** Improvement of social environment to improve health. *Lancet* 1998;351:57-60.
- **Ministerio de Salud.** Encuesta Nacional de Salud; 2004. Disponible en <http://www.epi.minsal.cl>
- **Ministerio de Salud;** 2006. Disponible en <http://www.minsal.cl>
- **Pantoja T.** La Evaluación de los Centros de Salud Familiar. *Rev Chil Med Fam* 2001; 2(8): 17-20.
- Puente Alto, Área de Salud; 2006. Comunicación directa.
- **Roberts M., Hsiao W., Berman P., Reich M.** Getting Health Reform Right: A guide to improving performance and equity. Oxford University Press, New York, NY 2004.
- **SUBDERE.** El Chile Descentralizado que Queremos: hacia un nuevo municipio; 2002. Disponible en <http://www.subdere.gov.cl>.
- **Tamayo M.** El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón R & Carrillo E (comps.) *La Nueva Administración Pública*. Alianza Editorial S.A., Madrid 1997.
- **Waissbluth M.** La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas: Departamento de Ingeniería Industrial; 2006. Disponible en <http://www.esade.edu/public>.
- **Weinstein MC., Fineberg HV., et. al.** *Clinical Decision Analysis*, Philadelphia: W.B. Saunders 1980.



# Propuesta de sistema público-privado para la intermediación laboral

INVESTIGADORES

**MARCOS SINGER**

Académico Escuela de Administración UC

**CRISTINA GÓMEZ**

Programa de Políticas Públicas UC

---

## Resumen

La intermediación laboral es una de las maneras más efectivas de fomentar el empleo, pues reduce el descalce entre la oferta y demanda por mano de obra. En Chile, esta labor es realizada por la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL), especialmente para la mano de obra no-calificada. Nosotros proponemos complementar esta labor, delegando el segmento con mayores condiciones de emplearse a agencias privadas de intermediación, permitiendo que la OMIL se concentre en su rol solidario. A diferencia del sector público, las agencias privadas pueden valerse de múltiples estrategias de negocio, tales como incentivos monetarios, flexibilidad organizacional y diversificación. En el corto plazo, el estado debe fomentar el desarrollo de un cuasi-mercado de agencias privadas, para lo cual proponemos un subsidio a ser cancelado cuando el desempleado colocado cumpla tres meses en su nuevo puesto de trabajo. El financiamiento del subsidio puede provenir de los programas actuales de capacitación orientados a incrementar la probabilidad de contratación de los desempleados. Nuestra propia experiencia operando una agencia privada es que esta actividad es económicamente sustentable, pero necesita del apoyo del estado para ser rentable.

## 1. Causas del Desempleo

Existe un fuerte consenso en Chile acerca de la importancia de reducir el desempleo. Menos consenso existe respecto de cómo hacerlo. Algunas de las causas más relevantes del desempleo son:

- i) no existe demanda por mano de obra (por ejemplo, no se necesitan carpinteros),



- ii) la mano de obra no satisface la demanda (no hay carpinteros adecuados),
- iii) la demanda no localiza a la mano de obra (quienes necesitan carpinteros no los encuentran), o la mano de obra no localiza a la demanda (los carpinteros no contactan a quienes los requieren),
- iv) el desconocimiento del tipo de mano de obra inhibe la demanda (las empresas que requieren carpinteros no saben si son buenos o malos, por lo que no los contratan), o el desconocimiento del tipo de demanda inhibe la mano de obra (los carpinteros no saben si el trabajo les conviene o no, por lo que no lo toman),
- v) una vez efectuada la contratación, no se cumplen las expectativas de las partes, por lo que, o el trabajador renuncia, o la empresa lo despide. El desempleo se produce porque el reemplazo no es instantáneo.

El estado chileno ha cumplido un importante rol para aminorar estas causas del desempleo. La Tabla 1, extraída del informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2006), muestra el gasto público en políticas activas de mercado del trabajo<sup>1</sup>. Los programas de empleo, que incluyen planes de contratación directa o subsidios, atacan el punto (i), la falta de demanda por mano de obra. La capacitación laboral ataca el punto (ii), pues aumenta la mano de obra calificada. El gasto en intermediación laboral ataca los problemas (iii) al (v), que denominaremos de descalce entre la oferta y demanda<sup>2</sup>.

TABLA 1 **Gasto Público en Políticas Activas de Mercado del Trabajo, en MM\$**

Tipo de política	2001	2002	2003	2004
Programas de empleo	81.036	85.073	75.712	71.382
Capacitación laboral	94.314	112.041	104.892	88.014
Intermediación laboral	205	42	212	489

El problema (iii) es de *información insuficiente*. Tiende a agravarse cuando crece la ciudad, porque se alejan las fuentes de empleo de las fuentes de la mano de obra. También se agrava porque la descripción de los cargos se hace más compleja: carpinteros especializados son requeridos en puestos de tra-

<sup>1</sup> El gasto no incluye a los municipios. Las políticas pasivas incluyen seguros y subsidios de cesantía.

<sup>2</sup> Según Räsänen (2004), representan aproximadamente el 10% de las causas del desempleo en Finlandia.

bajo especializados. El problema (iv) es de *información asimétrica*. Se acentúa en sectores sociales estigmatizados. Por sentido común, las empresas saben que es mucho más meritorio un carpintero que ha surgido de un barrio de alto riesgo social, que un carpintero que nació en “cuna de oro”. Pero la empresa no puede distinguir quienes son confiables de quienes no lo son y, a falta de información individualizada, muchas veces prefiere no arriesgarse a contratar una persona promedio. El problema (v) es una consecuencia de los anteriores. Muchas contrataciones se realizan con información insuficiente y asimétrica, y por ello fracasan. El fracaso genera diversos perjuicios a la empresa: costo de la contratación y entrenamiento, y capacidad ociosa. También genera costos personales para los trabajadores: sensación de fracaso e inseguridad económica.

Las personas de mediano y alto ingreso disponen de herramientas para aminorar los problemas de descalce entre la oferta y demanda. Son menos proclives a (iii) porque muchas empresas contratan *head-hunters* para llenar sus puestos de trabajo. Aminoran (iii) y (iv) recurriendo a sus redes sociales, que están más cerca de la administración de las empresas y, por ende, están mejor informadas. Logran resolver (iv) comunicando creíblemente su tipo (si son buenos o malos carpinteros) mediante alguna inversión en tiempo y dinero que sólo los mejores (los buenos carpinteros) podrían solventar. Este mecanismo se conoce como señalización, y usualmente se manifiesta en la consecución de un título académico que los diferencia del resto (Spence, 1974).

Las personas de bajos ingresos son las más vulnerables a los problemas de descalce entre la oferta y demanda de trabajo. Sus redes sociales están poco informadas, y no siempre pueden realizar inversiones para señalar su verdadera calidad como trabajadores.

## 2. La Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL)

Una manera de resolver el cuello de botella entre la demanda y la oferta es la acción de intermediarios<sup>3</sup>. Los intermediarios laborales atacan los problemas (iii) al (v) al servir de canal de información entre las empresas y las personas desempleadas (Mazza, 2003).

En Chile existe un sistema público de intermediación laboral a cargo de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL), ubicadas en 260 comunas del país. Dadas sus características asistenciales, las OMIL focalizan su atención en los trabajadores que presentaban mayor dificultad en su inserción laboral (Chanamé, 1999). Su financiamiento y dependencia administrativa es

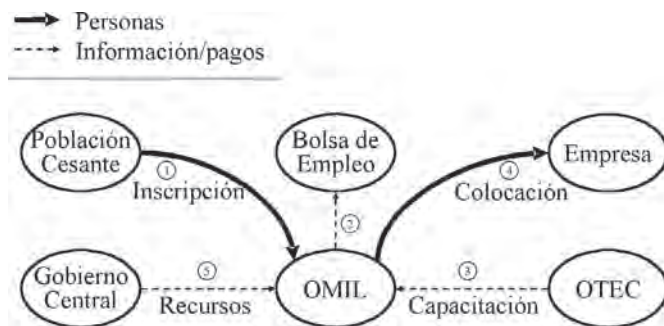
<sup>3</sup> La función de otros intermediarios, tales como corredores de seguros, agentes de viaje y corredores de propiedades es estudiada por Biglaiser (1993).

municipal. Gran parte de sus recursos adicionales provienen de proyectos y concursos financiados por el gobierno central. La supervisión técnica es realizada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

De acuerdo con Alcalá Consultores (2005), las principales actividades de la OMIL son: atención de clientes (desempleados y empresas), administración del Sistema de Información para la Intermediación Laboral (bolsa nacional de empleo) y del Seguro de Cesantía, entrega de documentos, evaluación del potencial de los desempleados, orientación laboral, derivación a capacitación, colocación laboral y seguimiento de los clientes.

La Ilustración 1 muestra los principales flujos de personas e información entre los actores del sistema. La población desempleada se inscribe en la OMIL (1), cuyos datos son ingresados (2) en la bolsa nacional de empleo. La OMIL evalúa, orienta y deriva a los desempleados a programas de capacitación (3) impartidos por algún Organismo Técnico de Capacitación (OTEC). Regularmente, las empresas comunican sus requerimientos de personal. La OMIL recomienda candidatos, muchos de los cuales son colocados (4) en las empresas. El Gobierno Central, a través de SENCE, FOSIS, el programa Proempleo – Chile Solidario, etc., entrega recursos (5) a la OMIL para apoyar su operación.

ILUSTRACIÓN 1 Diagrama del Proceso de la OMIL



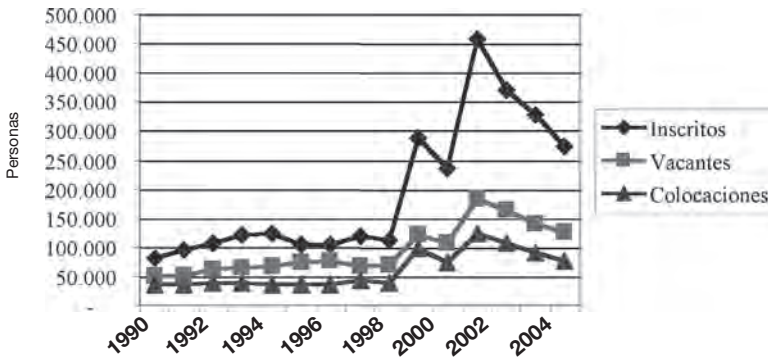
## 2.1 Desempeño de la OMIL

El accionar de la OMIL ha sido muy beneficioso para Chile. La Ilustración 2 muestra el desempeño del sistema desde 1990 hasta 2004<sup>4</sup>. La curva de

4 SENCE, <http://www.sence.cl/>.

“Inscritos” muestra cuántos desempleados se inscribieron cada año. La curva “Vacantes” muestra cuántas solicitudes de empleo llegaron a las OMIL por parte de las empresas. La curva “Colocaciones” muestra cuántos desempleados fueron contratados por intermedio de la OMIL.

ILUSTRACIÓN 2 **Inscritos, Vacantes y Colocaciones de la OMIL 1990-2004**



Los principales índices de desempeño (Walwei, 1996) son la razón Colocaciones/Inscritos, que mide el desempeño de la OMIL respecto de sus clientes-desempleados, y la razón Colocaciones/Vacantes, que mide el desempeño respecto de sus clientes-empresas. La Tabla 2 muestra el detalle de estas cifras para el quinquenio 2000-2004. Con el apoyo de la OMIL, un total de 470.614 encontraron empleo. Haciendo un promedio simple del desempeño anual, un 28,6% de los inscritos encontró trabajo y un 65,2% de las vacantes fueron llenadas. Para países desarrollados, Walwei (1996) considera que una razón Colocaciones/Vacantes exitosa es mayor a 70%. En su estudio de 28 países, los casos más exitosos son Nueva Zelanda (86%), España (76%), Reino Unido (73%) y Alemania (71%). La razón Colocaciones/Desocupados se calcula considerando el promedio mensual de desocupados en cada año (OIT, 2006).

TABLA 2 Desempeño de la OMIL Quinquenio 2000-2004

Año	Inscritos	Vacantes	Colocaciones	Colocaciones /Inscritos	Colocaciones /Vacantes	Colocaciones /Desocupados
2000	233.506	107.714	72.499	31,0%	67,3%	13,4%
2001	458.352	183.628	123.202	26,9%	67,1%	23,0%
2002	369.797	164.628	106.898	28,9%	64,9%	20,3%
2003	326.751	138.985	91.183	27,9%	65,6%	17,8%
2004	273.507	125.326	76.832	28,1%	61,3%	14,4%
Promedio				28,56%	65,24%	17,78%

Además de su función de intermediación, las OMIL juegan un rol clave en los programas de empleo, de capacitación laboral y de subsidio y seguro de cesantía. En 2005 posibilitaron la ejecución de proyectos tales como: Proempleo Chile Solidario, Programa Complementario de Habilitación Sociolaboral, Certificación de Competencias Claves de Agentes de Empleo, Programa de Apresto Laboral, etc.

A nivel individual, algunas OMIL se han destacado por su desempeño. Durante los últimos dos años, el SENCE ha premiado a las más destacadas, preocupándose de difundir sus logros. La Tabla 3 muestra las tres primeras comunas en el índice Colocaciones/Inscritos, y las cuatro primeras comunas en el índice Colocaciones/Vacantes. Nótese que Isla de Maipo destaca en ambos índices, siendo el de Colocaciones/Inscritos superior al 100%. Esto se explica porque una persona puede ser colocada más de una vez al año.

TABLA 3 Mejores Desempeños de las OMIL año 2004

Comuna	Inscritos	Vacantes	Colocaciones	Colocaciones /Inscritos	Colocaciones /Vacantes
Isla de Maipo	327	449	438	<b>133,9%</b>	<b>97,6%</b>
Lo Barnechea	601	2.533	761	<b>126,6%</b>	30,0%
Curacaví	598	683	588	<b>98,3%</b>	86,1%
El Monte	437	295	295	67,5%	<b>100,0%</b>
Melipilla	1.302	263	255	19,6%	<b>97,0%</b>
Peñalolén	3.002	959	925	30,8%	<b>96,5%</b>

## 2.2 Costo de la Intermediación

Existe poca claridad acerca del costo de operación de las OMIL. El ítem “Intermediación laboral” de la Tabla 1 sólo incluye los costos del gobierno central, no los asumidos por los municipios. En la actualidad, no existe un

registro sistemático del costo de operación municipal de las OMIL. Aunque se está realizando una encuesta del costo de operación (Alcalá, 2005), los resultados preliminares muestran que los datos de costos no son suficientemente sistemáticos y, por lo tanto, poco confiables<sup>5</sup>.

Una manera de estimar el costo de intermediación es deducirlo del gasto total en políticas activas de mercado del trabajo. Definamos  $x$  como el gasto de los municipios. Según la Tabla 1, en 2004 el costo de intermediación fue  $489 + x$  millones de pesos, mientras que el gasto en políticas activas fue  $71.382 + 88.014 + 489 + x$  millones de pesos. La razón (gasto en intermediación laboral)/(gasto en políticas activas) de 12 países desarrollados fue de un 20% durante el año 2000, desde un 7% en Dinamarca a un 38% en la República Checa (Mato Díaz, 2003). Si en Chile fuera un 7%, se habría gastado \$156.160 por cada una de las 76.832 personas colocadas en 2004. Si fuera un 20%, se habría gastado \$518.650 por persona colocada. Si fuera un 38%, se habría gastado \$1.271.500.

### 3. Propuesta de Sistema Mixto Público-Privado

Un conjunto de países está llevando a cabo una profunda reforma del estado, que consiste en delegar en actores privados actividades que, tradicionalmente, han sido realizadas por el sector público. En Chile, las concesiones viales son un ejemplo a nivel mundial. El estado adjudica las vías potencialmente más rentables y se queda con aquéllas que no podrían ser un negocio para los privados. De acuerdo con Pollitt & Bouckaert (2004), con ello se intenta ganar eficiencia, eficacia y orientar hacia el cliente al sector público.

Como parte de esta modernización del estado, varios países desarrollados (Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Irlanda, Portugal, Reino Unido, Suiza) están reformando sus servicios de intermediación laboral (Sol & Westerveld, 2005). La principal innovación es abandonar la filosofía del “desarrollo de capital humano”, orientada a capacitar a la gente desempleada para facilitar su inserción laboral. La nueva filosofía es “primero, a trabajar”, cuya prioridad es colocar exitosamente a la persona en un puesto de trabajo. La capacitación es una de tantas herramientas disponibles para lograrlo (Bredgaard, Larsen & Rune Møller, 2005).

Australia, Holanda y el Reino Unido destacan como los países más avanzados en esta modernización (Struyven & Steurs, 2005). En estos tres países coexisten agencias públicas y privadas. Las primeras administran los programas de cesantía –en ciertos casos también realizan la intermediación

---

<sup>5</sup> Comunicación personal con la Unidad Regional de Intermediación Laboral del SENCE.

laboral de menor dificultad— y las segundas ejecutan el grueso del trabajo de intermediación. Algunas agencias privadas se enfocan en ciertos grupos demográficos, como por ejemplo, personas sordas o infectadas con el virus VIH. El estado financia a las agencias privadas mediante pagos fijos (para aminorar el riesgo del negocio) y pagos por resultado (para incentivarlos hacia la filosofía “primero, a trabajar”). Los contratos de las agencias privadas se licitan públicamente, por períodos de unos 2 a 3 años. Para ello, el estado ha debido crear cuasi-mercados, es decir, ha inducido la aparición de empresas que el libre mercado no desarrollaría de manera espontánea. Algunos países latinoamericanos como El Salvador, Guatemala, Perú, Panamá y República Dominicana también están lanzando proyectos de este tipo, pero la experiencia disponible hasta el momento es insuficiente.

### 3.1 Propuesta de Sistema

Proponemos adaptar la filosofía de “primero, a trabajar” a la realidad chilena mediante un esquema mixto público-privado, que delegue el segmento de desempleados que un privado puede atender de manera más efectiva que la OMIL. Una de tales tareas es la ubicación de personal para cargos permanentes, para los cuales las empresas necesitan tener mayor seguridad de la idoneidad del trabajador. Por su parte la OMIL se concentraría en el segmento que no sería de interés de los privados y que, por lo tanto, es el que más apoyo requiere del estado.

Una de las diferencias cruciales entre los sistemas de los países desarrollados y el que proponemos, es la definición de quién es el cliente principal de la agencia privada. En los países desarrollados, el cliente es la persona desempleada y, por ende, el estado financia todos los costos de operación. El sistema público-privado que proponemos concibe dos clientes: la empresa y el desempleado, pero con diferentes énfasis. Para la agencia privada, el cliente principal es la empresa, si bien también resguarda los derechos del trabajador. En la experiencia piloto que describiremos en la Sección 5, hemos intercedido para que la empresa les dé a los trabajadores diversos beneficios laborales, y en general presionamos para que los contratos se firmen lo antes posible. Para la OMIL el cliente principal sigue siendo el desempleado. Consecuentemente, gran parte del financiamiento del sistema privado debería provenir de las empresas, así como el financiamiento de las OMIL debe seguir siendo público.

La Ilustración 3 muestra el esquema de operación y financiamiento propuesto. Describiremos en primer lugar el funcionamiento de las agencias privadas. Se inicia con una venta (1), en que la agencia averigua las necesidades de contratación que tienen las empresas, y se compromete a suplirlas rápidamente. Una vez que la empresa contrata los servicios de la agencia, ella busca (2) a personas que cumplan con las características descritas. Los can-

didatos a ocupar los puestos de trabajo se inscriben (3) en la bolsa nacional de empleo. Si cumplen con las expectativas de las empresas, son contratados formalmente (5), y luego capacitados (6) de acuerdo con los requerimientos específicos de la empresa. Una vez que el trabajador cumple un cierto período contratado, la empresa le paga (7) a la agencia por el servicio. Finalmente, el gobierno central complementa dicho pago con un subsidio.

ILUSTRACIÓN 3 Diagrama del Proceso Propuesto



El funcionamiento de la OMIL no difiere mayormente del que tiene en la actualidad. Los desempleados siguen inscribiéndose (3) espontáneamente en la OMIL, la cual los ingresa a la bolsa nacional de empleo. También son capacitados (4) mientras no consiguen empleo. Las colocaciones (5) en puestos de trabajo pueden ser contrataciones formales a largo plazo o temporales. Además del financiamiento municipal, el gobierno central entrega recursos (8) que financian las diversas actividades de la OMIL. El detalle de los flujos se explica a continuación.

- 1) Venta: el agente privado va hacia las empresas a ofrecer sus servicios. Si bien el sistema público considera esta función a través del relacionador de empresas, para el sistema privado la venta es crucial. Mientras menos del 50% de las OMIL tienen relacionador de empresa (González et al., 2002), todas las agencias privadas tendrán que vender sus servicios<sup>6</sup>.
- 2) Captación: la agencia privada va en busca de posibles candidatos. También reúne referencias acerca de la persona que va a recomendar, al igual que lo hacen los *head-hunters* cuando seleccionan



ejecutivos. Recordemos que si la colocación falla, la agencia no obtiene retribución alguna.

- 3) Inscripción: para ser beneficiaria del subsidio estatal, la persona debe ser inscrita en la bolsa nacional de empleo. Así se verifica, por ejemplo, que lleva más de 3 meses desempleada y cumple con ciertas características socioeconómicas.
- 4) Capacitación de apresto laboral: la OMIL gestiona la capacitación de personas desempleadas, tal como lo hace en la actualidad.
- 5) Contratación-Colocación: la empresa debe contratar formalmente al trabajador para que la agencia sea beneficiaria del subsidio. La OMIL no está sujeta a subsidios, por lo que puede continuar intermediando empleos temporales.
- 6) Capacitación-post-contratación: ocurre luego de la contratación, de acuerdo a las necesidades específicas de la empresa. Es gestionada por la agencia privada como un servicio integrado a la provisión de trabajadores.
- 7) Pago por servicios: ocurre cuando la empresa comprueba que el trabajador es apto para el trabajo, por ejemplo, cuando ha cumplido 3 meses de trabajo ininterrumpido.
- 8) Recursos del Gobierno Central: continúan de manera regular a la OMIL. Se transfieren a las agencias privadas como un subsidio, cuando el trabajador cumple un período de trabajo ininterrumpido.

Si bien las OMIL y las agencias privadas pueden actuar de manera independiente, comunicadas sólo a través de la bolsa nacional de empleo, ambas tienen incentivos para cooperar mutuamente. Sus nichos de negocio son distintos. La OMIL se enfoca en los empleos temporales, con menores exigencias, o en empresas que no pueden financiar el servicio de intermediación. Las agencias privadas se dedican a empleos permanentes, para empresas que necesitan reducir su nivel de rotación. Una OMIL tiene pocos incentivos para quitarle participación a una agencia, pues colocar un empleo permanente demanda más trabajo, y no es recompensada por el subsidio. De lo anterior podemos anticipar que los desempleados que se inscriban en la OMIL espontáneamente, y tengan condiciones para acceder a puestos permanentes, serán referenciados por la OMIL a agencias privadas. El éxito de las agencias privadas beneficia a la OMIL, pues disminuye el desempleo de la comuna. También se reduce la carga de trabajo de la OMIL, lo que permite darle un mejor servicio a quienes son su foco de atención.

### 3.2 Ventajas del Sistema Privado

#### Servicio Orientado hacia la Permanencia en el Empleo

Uno de los principales problemas del mercado del trabajo en Chile es la alta rotación de los trabajadores (OIT, 2006). De acuerdo con Marshall (2006), el 70% de los nuevos contratos de trabajo son a plazo fijo, y la mitad de ellos dura menos de 6 meses. Del 30% a plazo indefinido, más de la mitad dura menos de un año. También ha aumentado la probabilidad de perder el empleo en el horizonte de 1 año, desde 14% a mediados de los 90, a 24% en la actualidad. Según Henríquez & Uribe-Echevarría (2002), aproximadamente un 23% de la población en edad de trabajar modifica cada tres meses su situación laboral, transitando entre situaciones de ocupación, desocupación e inactividad.

Para profundizar nuestra percepción de cuál es el rol de la OMIL en este y otros problemas, reunimos a un panel de 19 expertos en un taller el día 14 de junio de 2006. La mayoría conoce por experiencia directa el sistema de intermediación laboral en Chile. Diez de ellos trabajan en municipalidades, tres en el SENCE, dos en la Subdirección de Regionalización (SUBDERE) y cuatro en otros empleos. Previamente al taller, se les hizo una encuesta privada.

De acuerdo con el panel, la mayoría de los trabajos que son intermediados por la OMIL son temporales (pregunta 3, encuesta a expertos). Confirmando esta impresión, el estudio de la UAP (2005) muestra que en el período julio 2003-junio 2004, la gran mayoría de las ofertas de trabajo que llegaron a las OMIL de la Región de Tarapacá fueron a plazo fijo, y muchos fueron sólo reemplazos. En Iquique, un 41,2% de las vacantes ni siquiera ofrecieron un contrato.

El sistema propuesto incentivaría la colocación de empleos permanentes, pues sólo éstos son premiados por el subsidio.

#### Pro-actividad hacia Empresas y Desempleados

La opinión generalizada del personal de la OMIL es que están sobrecargados de trabajo. Además de las tareas asignadas oficialmente (Alcalá, 2005), destinan mucho tiempo a la atención personal de los desempleados, quienes muchas veces necesitan de apoyo humano más que institucional. La falta de tiempo y de recursos le impide a la OMIL realizar una política de comunicación hacia las empresas (UAP, 2005). Tampoco puede “salir a la calle” (pregunta 4 encuesta a expertos) para ofrecerle a los desempleados sus servicios, lo cual en parte explica que en 2004 sólo colocó a un 14,4% (ver Tabla 2) de la población cesante del país.

Tal como lo explica Muhammad Yunus (1999), el “Banco de los Pobres”, Grameen Bank no podía esperar a que los clientes vinieran a tocar la puerta;

tenía que salir a buscarlos. Muchas personas desempleadas con un alto potencial no logran sobreponerse a la frustración de la cesantía, y dejan de buscar empleo de manera activa. Por ello, hay que ir a buscarlos a sus casas. En el sistema propuesto, los agentes privados son rentables en la medida de que tengan clientes-empresas y clientes-desempleados, por lo que son activos en captarlos<sup>7</sup>.

### **Dotación Adecuada y Proyección Profesional**

De acuerdo con el estudio de González et al. (2002) a 31 OMIL urbanas, menos de la mitad de las OMIL disponían de un Orientador Laboral y de un Relacionador de Empresas. Cargos más burocráticos como el de Inscriptor o de Secretaria, eran mucho más frecuentes. Tan importante como la cantidad del personal, es su calidad. La calidad depende del potencial inicial de la persona y del aprendizaje a lo largo de los años del oficio. No existen estudios sistemáticos de estos aspectos en la OMIL, sólo opiniones (Chanamé, 1999; González et al., 2002; OIT, 2006). En general, los cargos en la OMIL no son bien remunerados ni gozan de alto estatus dentro de la organización municipal (pregunta 5 encuesta a expertos).

La OMIL tampoco está dentro de las prioridades de muchos alcaldes (Chanamé, 1999). Para ellos, mucho más importante que la promoción del empleo son la salud, la educación, la seguridad, etc. En una entrevista personal, uno de ellos nos dijo “yo no sé por qué se supone que la municipalidad debe dedicarse a este tema del empleo”. Por lo anterior, muchos empleados de la OMIL que logran destacarse, rápidamente son transferidos a unidades municipales “más importantes” (pregunta 6 encuesta a expertos).

La consecuencia de la poca motivación del personal, y de la baja prioridad política de la función de intermediación laboral, es una alta rotación del personal de la OMIL. Con ello la inversión en desarrollo profesional del personal de la OMIL, así como el *know-how* acumulado, se pierde y debe ser renovado permanentemente. Sólo 6 de las 31 OMIL consultadas por González et al. (2002) declaran recibir capacitación frecuentemente; 12 declaran recibir capacitación de manera poco frecuente; 8 aisladamente y 5 nunca son capacitadas.

El sistema propuesto crea los incentivos para que la dotación de cada agencia se ajuste de manera de maximizar la utilidad de la empresa. La rotación se reduce porque el personal está dedicado al negocio principal (estatus) y es remunerado de acuerdo a su desempeño (incentivos). La proyección profesional produce estabilidad y aprendizaje organizacional, que debería traducirse en un incremento de la productividad (Osterloh & Frey, 2000).

---

Cabe señalar que SENCE está ahora subsidiando el sueldo del relacionador de empresas.

## Mejores Instrumentos de Gobernabilidad

Cuando el estado delega en un agente una cierta tarea, corre el riesgo de que el agente no cumpla su cometido (Eisenhardt, 1989). Para minimizar el riesgo, el estado dispone de tres herramientas de gobernabilidad: los incentivos, el control del desempeño y la reglamentación. Los incentivos alinean los intereses del agente con el estado, por ejemplo, premiando al intermediador por cada persona colocada. Sin embargo, su uso en el sector público está limitado. Sería complejo para una municipalidad que, gracias a los incentivos, el personal de la OMIL terminara siendo mejor remunerado que el personal de la dirección de tránsito. Los incentivos pueden acarrear problemas incluso cuando son institucionales, como ocurrió el año 2004 con el Programa Red de Empleo (OIT, 2006). Al comienzo del programa, el 40% del financiamiento del proyecto estaba supeditado al número de trabajadores colocados. Esto fue modificado para el año 2005 por considerarse un incentivo perverso: las OMIL buscaban un “punto de equilibrio” en términos de cuántos desempleados debían colocar para lograr financiar sus necesidades, y a partir de tal punto dejaban de esforzarse.

El control del desempeño monitorea tareas y resultados parciales, gracias a lo cual se pueden enmendar los errores tempranamente. La heterogeneidad y dispersión geográfica de las 260 OMIL del país dificulta esta labor. De acuerdo con Mazza (2003), los índices de la Tabla 2 (individualizados por cada comuna) muestran sólo parcialmente el desempeño. Se debería ocupar otros 8 índices del proceso (por ejemplo, tiempo de espera en llenar una vacante) y otros 8 índices de contexto (por ejemplo, razón entre individuos recomendados e individuos finalmente contratados) para evaluarlas correctamente. Además, debería conocerse el costo total de operación de cada OMIL, su efectividad en diferentes grupos demográficos, la permanencia de las colocaciones, etc., todo lo cual es ignorado en la actualidad. Para subsanar esta falta de información, el SENCE regularmente contrata estudios a consultoras o universidades. El inconveniente de esta metodología es que es *post mortem*: alerta acerca de los problemas mucho después de que han ocurrido. El segundo inconveniente es la calidad técnica de las evaluaciones. En un análisis de cómo fueron evaluadas ocho políticas chilenas del mercado del trabajo, García-Huidobro (2002) señala que en la mayoría de los casos faltó rigor científico, y se llegó a conclusiones débilmente respaldadas por la evidencia disponible.

La reglamentación impone de manera vertical reglas y procedimientos. La dificultad de aplicar esta forma de gobernabilidad es que la dirección técnica (SENCE) de la OMIL no coincide con la dependencia administrativa y financiera (los municipios). Si bien SENCE dicta las políticas, en la práctica la OMIL le rinde cuentas al municipio.

El sistema que proponemos mejora los instrumentos de gobernabilidad porque permite una combinación de incentivos, control del desempeño y fijación de reglas. Al ser agencias privadas, el uso de incentivos es factible y efectivo para alinearlas hacia el objetivo central de proveer empleos estables. El control del desempeño y las reglas cumplen un rol suplementario de aseguramiento de la calidad.

### **Mayor Credibilidad por Parte de las Empresas**

Según Chanamé (1999), la OMIL se ha focalizado en los trabajadores que presentaban mayor dificultad en su inserción laboral, lo cual hace que sea vista como una oficina de apoyo social más que como un servicio de empleo. Este aparente rol asistencial dificulta el que la OMIL pueda “certificar” que la persona recomendada es idónea. Para la empresa nunca estará claro si una vacante es llenada de acuerdo con un criterio técnico, o porque la persona desempleada necesita desesperadamente emplearse.

Como resultado de esta estigmatización, muchos desempleados bien calificados no se inscriben en la OMIL, porque creen que sólo se les ofrecerán trabajos precarios. Es difícil estimar el porcentaje de los no-inscritos, pues según González et al. (2002), menos de la mitad de los municipios maneja estadísticas confiables de la población cesante de la comuna. Para tener una idea, Alcalá (2005) propone como meta que un 25% de la población desempleada esté inscrita en la OMIL.

Aunque coordinar la función asistencial con la función de intermediación laboral tiene beneficios, Mazza (2003) advierte acerca de los riesgos de manejarlas juntas. Muchos desempleados que no tienen intención o posibilidades de acceder a un trabajo se inscriben en la OMIL, porque los subsidios y seguros de cesantía así lo exigen<sup>8</sup>. Con ello, las bases de datos pierden confiabilidad como fuente de información de candidatos efectivos. En EE.UU., se observó que aquellas oficinas que se dedicaban exclusivamente a la intermediación tenían una tasa de colocación mayor que las oficinas que además administraban beneficios sociales (Van Adams, 1993).

No existen estudios adecuados acerca de cómo ve el empresariado la función de la OMIL. El estudio de González et al. (2002) adolece del sesgo de inspección: sólo se le consulta a los usuarios de la OMIL, quienes necesariamente tienen una opinión favorable, pues en caso contrario no concurrirían. No son consultadas ni la población de desocupados, ni las empresas que no utilizan la OMIL. El estudio diseñado por Alcalá Consultores (2005) presenta el problema de auto-reporte: los funcionarios de la OMIL, que son objeto

<sup>8</sup> Véase por ejemplo [www.workinglinks.co.uk](http://www.workinglinks.co.uk), [www.workdirections.co.uk](http://www.workdirections.co.uk), [www.reedinpartnership.co.uk](http://www.reedinpartnership.co.uk) y [www.tng.uk.com](http://www.tng.uk.com).

de la evaluación, son quienes informan al encuestador cómo creen que son evaluados por las empresas.

Con el sistema propuesto, la agencia privada cumple su misión en la medida que realiza una colocación exitosa. No carga con responsabilidades políticas, sociales o de promoción de la igualdad social, por lo que resulta más confiable para las empresas.

### **Mayor Flexibilidad Organizacional**

Los organismos del estado, incluidas las municipalidades, están regidos por el derecho público, en el que se aplica el aforismo “lo que no está permitido, está prohibido”. Al estar fuertemente restringidas por la ley, no pueden buscar formas de intermediación adecuadas para la realidad local.

A diferencia de los organismos públicos, las agencias privadas se rigen por el derecho privado, en el cual “lo que no está prohibido, está permitido”, lo que permite y fomenta la innovación si los incentivos están bien diseñados. En Australia, muchas agencias privadas le entregan a los desempleados ropa adecuada para sus entrevistas de trabajo, y les prestan teléfonos celulares para localizarlos rápidamente. En el Reino Unido, Hales et al. (2003) detectó que un 20% de los desempleados eran premiados si lograban permanecer en sus empleos. Uno de esos agentes ofrecía £400 (aproximadamente US\$700) si la persona encontraba trabajo dentro de 4 semanas, y permanecía en éste más de 13 semanas. Muchas agencias han expandido su ámbito de acción para lograr una relación más estrecha con las empresas (Mazza, 2003). Entre los servicios complementarios destacan el desarrollo de planes de recursos humanos, la consultoría legal, y el servicio de *out-placement* (apoyo a los trabajadores que están siendo despedidos).

### **Facilidad para Generar Economías de Escala**

Considerando que el número de OMIL en Chile es de 260, es improbable que convenga tener 260 Relacionadores de Empresas, 260 Encargados de Capacitación o 260 secretarías. Algunos de los roles deberían presentar oportunidades de aprovechar economías de escala. Por ejemplo, un Relacionador de Empresas podría atender varias comunas, especialmente porque muchas empresas requieren localizar personal en diferentes puntos.

Para aprovechar estas economías de escala, Chanamé (1999) propone que algunas OMIL operen como “centros” y que otras funcionen como “OMIL satélite”. Sin embargo, Región Activa (2005) advierte los riesgos de generar alianzas entre municipios cuando no están sentadas las bases para ello. Como alternativa, propone una agenda de cinco etapas que puede tomar varios años en ser implementada.

La flexibilidad de los agentes privados, que enfrentan menos trabas administrativas que los organismos públicos, les permite ajustarse rápidamente al tamaño óptimo del negocio. Hoy no sabemos cuál es dicho tamaño. Podrían ser agencias grandes que atienden a varios municipios, como ocurre con las empresas que mantienen plazas y parques. Podrían ser agencias muy pequeñas, incluso unipersonales, como ocurre con algunos agentes de viaje.

### 3.2.1 Críticas al Sistema Privado

Los incentivos ligados al éxito hacen que los agentes privados se concentren en quienes tienen mayores posibilidades de encontrar trabajo, lo que se denomina “descreme”. Hirst *et al.* (2002) reporta un caso de una agencia en el Reino Unido que clasificaba a los desempleados en cuatro grupos: listo para trabajar, casi listo, no listo, y no empleable. Entre un 25% a un 40% de las personas atendidas por la agencia pertenecían a esta última categoría, lo cual hace dudar de que se les haya dedicado algún esfuerzo para ayudarlos.

Bruttel (2005a) replica a esta crítica, señalando que los funcionarios públicos también descreman no con el objeto de incrementar sus ingresos, sino para minimizar su esfuerzo. Confirmando esta impresión, un 74% de nuestro panel de expertos señala que la OMIL se concentra en quienes tienen las mayores posibilidades de encontrar trabajo (pregunta 7 encuesta a expertos). Bruttel (2005a) también señala que, bajo condiciones similares, las agencias privadas colocan más desempleados problemáticos que las agencias públicas.

Otro problema de la filosofía “primero, a trabajar” es que las agencias privadas tienden a invertir en herramientas de corto plazo (Bruttel, 2005a). En Inglaterra, un 49% de los desempleados atendidos por la agencia pública recibió entrenamiento, mientras que sólo un 34% de los atendidos por agentes privados fue entrenado. En Australia, antes que se implementaran cuentas dedicadas exclusivamente a la capacitación, sólo el 11% de quienes eran atendidos recibía algún entrenamiento. Bredgaard, Larsen & Rune Møller (2005) reportan una situación similar en Dinamarca.

Existe otra serie de amenazas que deben ser estudiadas en detalle. Fernández-Mateo (2003) muestra que el intermediario privado tiene incentivos para negociar a favor del empresario, convenciendo a las personas desempleadas de aceptar un sueldo por debajo del mercado. Si bien esta posibilidad existe, nada impide al trabajador cambiarse a un mejor empleo posteriormente. Lindeboom, van Ours & Renes (1994) demuestran que es más fácil encontrar empleo para una persona actualmente trabajando que para un desempleado. Por lo tanto, sus perspectivas de salario son mejores estando en un empleo mal pagado que desempleado.

### 3.2.2 Criterios de Decisión

Según Hart *et al.* (1997), la decisión de privatizar un servicio público es análoga a la decisión de una firma de externalizar alguna de sus funciones. Al privatizar/externalizar, el estado/empresa se hace de las ventajas comparativas del contratista, pero pierde flexibilidad para reaccionar ante contingencias que no fueron previstas en el contrato de servicios. Dado que el contratista siempre intenta reducir sus costos, si la calidad del servicio no ha sido definida claramente, el estado/empresa corre el riesgo de ser perjudicado. Cuando los aspectos de calidad pueden ser previstos, definidos en un contrato y monitoreados con relativa facilidad, o cuando el contratista debe mantener una buena reputación para asegurarse futuros contratos, la alternativa de privatizar/externalizar se hace más conveniente.

En el caso de la intermediación laboral, la experiencia acumulada permite predefinir los aspectos de calidad adecuadamente. Además de prever la ocurrencia de cualquiera de los problemas señalados en el acápite anterior, se pueden establecer ciertas condiciones mínimas de operación. Por ejemplo, el número de desempleados atendidos por cada ejecutivo puede estar normado: de 60 a 150 en Australia, de 40 a 100 en Holanda y un máximo de 50 en el Reino Unido (Bruttel, 2005b). Así, cada persona desempleada recibe una atención personalizada, y a la vez se le da viabilidad económica a las agencias. Dado que los contratos de privatización son de mediano plazo, cada dos o tres años, las agencias privadas también deben invertir en reputación, lo que permite anticipar que no reducirán sus costos de operación de manera indiscriminada, en desmedro de la calidad del servicio.

Actualmente se pone en duda que sea la propiedad (pública o privada) la causa de los beneficios derivados de las privatizaciones exitosas (Vickers & Yarrow, 1989). La razón determinante del éxito ha sido su capacidad para generar competencia entre los proveedores. La competencia revela información al mercado que, de otra manera, habría que obtenerla mediante un costoso monitoreo. Habiendo competencia por financiamiento, los contratistas comparativamente ineficientes no recibirán recursos por parte de sus dueños, ya sea el estado o accionistas privados. La competencia por atraer clientes también puede ejercer una presión. En Australia, donde existe libertad de elección entre agencias privadas, un quinto de los beneficiarios las selecciona según su calidad de servicio y su desempeño histórico (Bruttel, 2004).

La competencia también puede extenderse al sector público, porque su mercado objetivo se traslapa con el de las agencias privadas. En Chile ya existen industrias donde existe competencia entre organismos públicos y privados y el resultado ha sido positivo para los ciudadanos/clientes. Si bien el Bancoestado se ha orientado a un segmento más modesto que el común de los bancos privados, el traslape de sus nichos de mercado los obliga a



entregar el mejor servicio a precios competitivos. Cuando Suecia pasó de un sistema de capacitación público a competir con proveedores privados, perdió la mitad de su participación de mercado, y los costos totales del sistema se redujeron en un 20% (Mazza, 2003).

En resumen, nuestra propuesta de privatización debe entenderse como un medio para promover la competencia, no como un fin en sí mismo. La experiencia de otros países muestra que es una manera válida, aunque debe ser adaptada a la realidad chilena.

#### **4. Aspectos de Implementación**

Si bien existe investigación teórica y algo de información práctica acerca de experiencias público-privadas de intermediación laboral, Mazza (2003) advierte que la mayoría de las políticas son aún experimentales. Por ello, proponemos que la implementación de este modelo sea por etapas, partiendo por un proyecto piloto como lo hizo el Reino Unido.

Una de las condiciones para externalizar un servicio público es que se desarrolle un cuasi-mercado de proveedores. Los candidatos naturales a cumplir este rol son las agencias de empleo. Según Mazza (2003), en Latinoamérica en general tienen poca interacción con las agencias públicas, no están debidamente reguladas, y no cumplen un rol solidario. En Chile hay una gran cantidad, aunque sólo 19 están listadas en las Páginas Amarillas (2005/2006) (guía comercial Región Metropolitana). El que exista un mercado de intermediación expone al riesgo de que se subsidie una actividad que no necesita apoyo público. En el caso de las agencias de empleo, habría que evaluar qué porcentaje de las colocaciones actuales son en puestos de trabajo permanentes y con contratos formales. De ocurrir que son sólo una minoría, el subsidio propuesto incentivaría una mayor formalización del mercado del trabajo.

##### **4.1 Roles en una Agencia Privada**

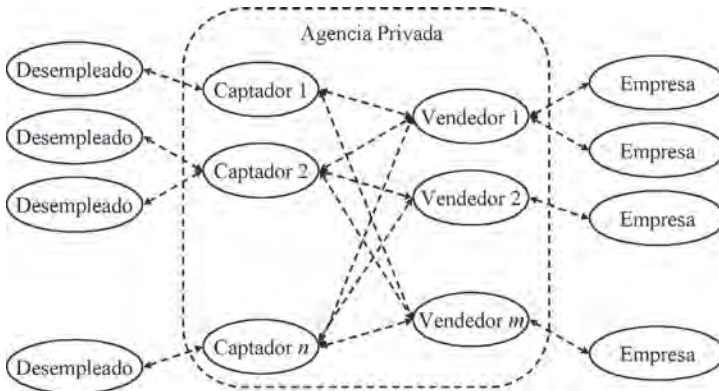
Los dos principales roles dentro de una agencia privada son:

- Vendedor: está vinculado a las empresas gracias a sus contactos personales y laborales. Su función es promocionar los servicios de la agencia privada y detectar las necesidades de las empresas. Cuando la persona desempleada es colocada, administra la continuidad de relación de negocio como “ejecutivo de cuenta”.
- Captador: está vinculado a las redes sociales de las personas desempleadas. Su función es detectar personas con alto potencial laboral. Una vez que la persona es contratada, el captador la monitorea por un tiempo, para asegurarse de que la colocación tenga éxito.

Cualquiera de estos cargos puede ser ocupado por funcionarios de la OMIL exitosos. Quienes logren acumular experiencia y reputación con la red social de desempleados, o con las empresas, tendrán buenas perspectivas para migrar al sector privado. Con ello se le da “tiraje” a la carrera en la OMIL que, como señalamos en la Sección .3, hoy en día tiene escasa proyección profesional.

La Ilustración 4 muestra el intercambio de información entre los actores. Un vendedor podría tener un requerimiento que demanda el trabajo de varios captadores. Un captador podría contactar alguien con gran potencial, y ofrecerlo a cualquiera de los vendedores para que intenten colocarlo. El permanente intercambio de información genera experiencia y reputación. Captadores efectivos serán preferidos por los vendedores como contraparte, y viceversa.

ILUSTRACIÓN 4 **Funcionamiento de una Agencia Privada**



La importancia de disponer de una red social para obtener un empleo ha sido ampliamente reconocida en la literatura especializada (Montgomery, 1991). Las personas desempleadas lo saben muy bien. “Para conseguir trabajo hay que tener cuña. Todo es ‘pituto’”, señalan los desempleados entrevistados por Sandoval & Arellano (2005). La función de la red mostrada por la Ilustración 4 es proveer de ese “pituto” a la mayor cantidad de personas.

#### 4.2 Posible Financiamiento del Subsidio

El año 2004, un 86% del presupuesto para capacitación de la Tabla 1 fue destinado a cursos para el personal que ya trabaja en las empresas. El monto invertido fue \$75.692.040.000 y el número de beneficiados fue 884.906, lo que implica un costo por persona de \$85.537. Dado que la capacitación es

específica al puesto de trabajo, y está cofinanciada por las empresas, tiene como resultado un aumento de productividad de los trabajadores (García-Huidobro, 2002).

El 14% del presupuesto en capacitación fue destinado a los “programas sociales” para personas desempleadas: Reconversión Laboral, Chile-Barrio, Programa Nacional de Becas para personas desempleadas, etc. El efecto de esta capacitación es objeto de debate. Muchos argumentan que forma “capital humano”, gracias a lo cual las personas se vuelven más productivas y por lo tanto mejoran sus salarios en sus futuros empleos. Otros replican que las materias estudiadas suelen ser generales, por lo que la verdadera función de la capacitación es comunicarle creíblemente a los empleadores que las personas que estudian son disciplinadas y confiables (ver el argumento de señalización en la Sección .1). Por lo tanto, la capacitación a los desempleados no incide en la productividad de la persona, sino está orientada a aumentar su probabilidad de contratación o “empleabilidad”.

La mayoría de los estudios científicos concuerdan con este segundo punto de vista: la capacitación a personas desempleadas sólo tiene efecto para la contratación, pero no aumenta su productividad. Mato Díaz (2003) revisa 21 estudios realizados en 13 países y señala:

[...] los efectos sobre [la probabilidad de conseguir empleo] son positivos pero modestos en su cuantía, [...] Los efectos de la formación sobre los ingresos de los participantes resultan aún más decepcionantes, puesto que en las evaluaciones repasadas escasean los impactos positivos. [...] Desde la perspectiva de la equidad, los resultados de estas medidas [...] tampoco permiten realizar afirmaciones rotundas.

El estudio comparativo de Aedo & Pizarro (2006) en Chile confirma estas conclusiones. Una muestra de 504 participantes de los programas de capacitación, comparada con otra muestra de control de 412 individuos, no revela una diferencia del sueldo promedio antes y después de haber sido capacitado. El principal beneficio percibido fue un aumento de un 23% en la probabilidad de ser contratados. También aumenta en un 19% la probabilidad de encontrar un empleo formal. La capacitación sólo tuvo efecto en el salario de los jóvenes. Para los jóvenes varones, la participación en un programa significó un aumento de más de \$40.000 mensuales en su sueldo. Para las jóvenes mujeres, implicó un aumento superior a \$32.000 por mes. Lo anterior permite reinterpretar el aparentemente escuálido presupuesto destinado a la intermediación laboral de la Tabla 1. El 14% del presupuesto en capacitación laboral, es decir \$12.322 millones, se destinó a aumentar la probabilidad de contratación de los desempleados. Sólo 1.675 son del programa “Especial de Jóvenes” que como dijimos, tiene efecto en su salario futuro. El resto son para

la población en general. El total de beneficiados fue 35.092, lo que significó una inversión de \$351.133 por persona capacitada.

Proponemos reenfocar parte del gasto de \$351.133 por persona capacitada en los programas sociales. Además de compensar a las OTEC por aumentar la “empleabilidad” mediante la capacitación, pensamos que es válido compensar a agentes privados por efectivamente colocarlos en un empleo. Una posibilidad es entregar un subsidio a la contratación exitosa por un monto similar a los \$85.537 que se invierten en capacitar a los trabajadores en las empresas. Asumiremos que el estado estaría dispuesto a invertir al menos \$85.000 como subsidio, a ser cancelado una vez que la persona cumple tres meses trabajando.

En teoría, el subsidio estaría abierto a todos los trabajadores que cumplan con ciertas condicionantes socioeconómicas, que lleven cierto tiempo desempleados, y que sean contratados formalmente por más de un cierto tiempo. En etapas posteriores podrían definirse subsidios diferenciados, tal como ocurre en Australia y Holanda, premiando la colocación de personas con características más problemáticas (enfermos, discapacitados, adultos mayores), o las que pertenecen a grupo demográficos que el estado desea proteger (madres solteras, minorías étnicas). Ello podría dar pie a la especialización de algunas agencias en tales nichos de mercado, como ocurre actualmente en Australia.

Si el desempleo en Chile bajara de manera ostensible, el estado podría bajar el monto del subsidio porque los privados aumentarían su disposición a pagar por el servicio de intermediación. Cuando existe poca cesantía, la mano de obra confiable es un bien escaso, y detectarlo con rapidez y precisión es más valorado por las empresas.

#### **4.3 Evaluación Económica de las Agencias**

La alta rotación laboral produce un perjuicio económico a las empresas, por lo que muchas de ellas están dispuestas a pagar por una intermediación confiable. También suponemos que si se desarrolla la “tecnología” de captación o head-hunting, las personas recomendadas por la agencia privada tendrán más posibilidades de tener éxito en el trabajo que las personas que lleguen por otras vías. Para estimar cuánto está dispuesto el mercado a pagar por la intermediación privada de trabajadores, estudiamos las tarifas cobradas por ocho head-hunters chilenos. Eligiendo cifras conservadoras, asumiremos un cobro de \$100.000 por colocar a una persona a sueldo mínimo, y un cobro de \$200.000 por colocar a una persona a un sueldo de \$250.000.

Las agencias privadas en el Reino Unido son pequeñas, con una infraestructura muy limitada (Bruttel, 2004). Algunas tienen una jerarquía organi-

zacional totalmente plana, sin supervisores ni supervisados. De acuerdo con la Sección 4.1, la agencia privada más pequeña requiere de por lo menos un vendedor y de un captador. Dado el riesgo de negocio, supondremos que ganan más que un funcionario de una OMIL. Algo así ocurre en el Reino Unido: el personal que trabaja en la intermediación pública percibe un sueldo entre £1.333 y £1.500 al mes, con una gran estabilidad laboral. Quienes trabajan en agencias privadas perciben hasta £2.083, si bien con una baja estabilidad laboral (Bruttel, 2005a). Suponiendo que un empleado promedio de una OMIL gana \$350.000 brutos al mes, asumiremos que el vendedor y el captador de una agencia privada ganarán \$500.000 mensuales brutos.

La infraestructura física debe ser mínima. Idealmente, tanto el vendedor como el captador deberían trabajar en la calle, contactando empresas y personas desempleadas. En caso de necesitar entrevistar a algún desempleado, podrían hacerlo en las dependencias de la OMIL donde el desempleado está inscrito. Por lo tanto, asumiremos un gasto de administración de sólo \$100.000 al mes. En resumen, el costo mensual del equipo vendedor-captador es de  $\$500.000 + \$500.000 + \$100.000 = \$1.100.000$ .

El ingreso por persona colocada exitosamente a sueldo mínimo es de  $\$100.000 + \$85.000 = \$185.000$ . Una agencia que consta de un vendedor y de un captador debe colocar al menos  $1.100.000/185.000 @ 6$  personas al mes. Si se cumple el estándar de que cada ejecutivo debe colocar al menos una persona a la semana, como ocurre en Australia, entonces la agencia no sólo financia los sueldos, sino genera utilidades. Si la agencia coloca personas por encima del sueldo mínimo, las utilidades aumentan aun más.

## 5. Experiencia de Proyecto Piloto

Una de las condiciones necesarias para que nuestra propuesta de sistema público-privado sea factible, es la posibilidad de realizar una intermediación laboral exitosa a un costo razonable. A partir del segundo semestre de 2005, nuestro equipo de investigación exploró diversas alternativas, de las cuales la más efectiva hasta el momento ha sido la franquicia. Una franquicia es un modelo de negocio al cual varios emprendedores independientes se adhieren, usualmente pagándole al dueño de la franquicia por su uso (Lafontaine, 1992). Sólo el 15% de los locales de McDonald's a nivel mundial son de propiedad de la corporación; el resto son de empresarios particulares. En Chile, un tercio de los locales de las farmacias Cruz Verde son operados como franquicias por pequeños empresarios. La ventaja del sistema de franquicias es que simultáneamente captura las economías de escala de una gran organización, y aprovecha la flexibilidad y el empuje de emprendedores locales. Si bien la gestión de quienes participan es relativamente independiente, crea en ellos un sentido de pertenencia e identidad corporativa.

Nosotros hemos denominado “Activo-Humano” a nuestra franquicia, que significa “capital humano” o “recurso humano”. Si se lee a la inversa, “Humano Activo” significa “persona trabajando”. Con ello pretendemos capturar el doble rol de quien intermedia: por un lado genera capital humano para la empresa y, por el otro, encuentra trabajo para los desempleados.

Actualmente, Activo-Humano tiene dos vendedores y tres captadores activos. Nuestra experiencia preliminar es que las funciones de venta y de captación tienen diferentes tipos de complejidades. Algunos departamentos de recursos humanos ven a Activo Humano como una amenaza, que podría minimizar su rol al interior de la empresa. Algunos empresarios consideran muy alto el costo de \$100.000 intermediación que cobramos en la actualidad, no obstante el costo oculto de la rotación es mayor.

Respecto de la captación, existen muchas personas desempleadas, pero pocas están dispuestas a trabajar en ciertos empleos. Muchos desempleados se manifiestan interesados; unos cuantos se presentan a la entrevista, muy pocos se presentan el primer día trabajo; y los menos conservan el empleo. La mayoría desconfía de las empresas; no creen que los puestos de trabajo que se les ofrecen sean lo que dicen ser, ni que sean estables. Nuestra experiencia con un joven de la comuna de San Ramón ilustra la dificultad de la función de captación. Él se nos acercó para señalarnos la necesidad de trabajar, porque su conviviente estaba embarazada. Su problema era que tenía antecedentes (por haber cometido un robo), y por ello veía improbable que cualquier empresa lo fuera a contratar. Luego de una larga conversación con el joven, decidimos interceder por él con el dueño de la empresa que ofrecía los empleos. El empresario accedió a darle una oportunidad, y le dio la instrucción a su jefe de personal de no descartarlo. Después de todas estas gestiones, el día de la entrevista el joven no se presentó.

También es complejo detectar personas que puedan ser buenos captadores. Durante este período contactamos a otras cuatro personas para cumplir ese rol. Todas ellas se manifestaron muy interesadas y motivadas, tanto por la parte social como económica. Todas aseguraron disponer de varios candidatos de primer nivel para los puestos de trabajo disponibles, pero ninguna de sus recomendaciones se tradujo en colocaciones exitosas.

Hasta fines de octubre de 2006, el resultado de Activo-Humano es la colocación de 20 personas que han permanecido más de tres meses a 10 clientes. Entre ellos destacan: un transportista de Coca-Cola, una cadena de lavanderías, una fábrica de muebles de línea plana y un contratista de Sodimac. Otro conjunto de personas están en espera a ser tomadas por las empresas. Nueve de las personas contratadas tienen rendido hasta 8° básico. Una de ellas es analfabeta y otra tenía 57 años al momento de ser contratada.

## 6. Conclusiones y Recomendaciones Finales

La OMIL cumple un rol importante en las políticas del mercado del trabajo, pero muestra debilidades. Durante los últimos años el estado, a través de SENCE principalmente, ha implementado la estrategia de fortalecer institucionalmente a las OMIL, lo cual en parte explica el exitoso desempeño de varias de ellas.

Nuestro propósito es plantear una estrategia complementaria: introducir competencia en el sistema. Proponemos delegar en agencias privadas la intermediación de los desempleados con mayores posibilidades de encontrar trabajo, lo que incluye personas con algún nivel de calificación, o sin calificación pero con alto sentido de compromiso. Al igual que ocurre con las concesiones viales, se le daría espacio al emprendimiento privado en el segmento más rentable del negocio, de manera de enfocar a los organismos del estado hacia las personas que más asistencia necesitan.

En el mediano plazo, el grueso del financiamiento de las agencias privadas debería provenir de las empresas. En el corto plazo, el estado debe tener un rol activo en promover el cuasi-mercado. Proponemos entregar un subsidio de \$85.000, a ser cancelado una vez que la persona cumple 3 meses trabajando. Sólo serían beneficiarios del subsidio quienes llevan más de 3 meses desempleados y cumplen ciertas características socioeconómicas. El financiamiento del subsidio podría provenir de aquellos programas de capacitación cuya principal función es la de reinsertar laboralmente a personas desempleadas. El costo en 2004 de tales programas fue \$351.133 por persona capacitada y poco se sabe si conllevaron a puestos de trabajo estables.

Varios países desarrollados han implementado diversos esquemas público-privados, de los cuales hay mucho que aprender. Nuestra propuesta es adaptar tales sistemas a la realidad chilena y aprender de la práctica. Sólo la ejecución y la observación minuciosa puede despejar muchas de las dudas que surgen: ¿se reducirá la cesantía? ¿Se reducirá la rotación laboral? ¿Serán económicamente sustentables las agencias privadas? ¿Será socialmente rentable el subsidio?

Creemos que un proyecto piloto es urgente, porque toma tiempo desarrollar cuasi-mercados. Nuestra propia experiencia operando una agencia privada es que el aprendizaje organizacional es lento, y de ahí la importancia del apoyo del estado.

Muchas necesidades relacionadas con el desempleo no pretenden ser suplidas por este proyecto. Por ejemplo, no estamos enfrentando el problema de los “cesantes crónicos”, ni las falencias operativas de la OMIL que hemos mencionado en este informe. Pero nada sirve para todo. Cada problema debe ser atacado con una herramienta específica. Nosotros estamos preocupados de las personas con potencial para trabajar, para quienes cada minuto desempleadas cuenta.

## Referencias

- **Aedo, C. & Pizarro, M.** (2006) “Rentabilidad económica del programa de capacitación laboral de jóvenes Chile Joven”. En evaluación por Cuadernos de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: [http://www.economia.puc.cl/seminarios/SECHI/cursos/Aedo\\_caed.pdf](http://www.economia.puc.cl/seminarios/SECHI/cursos/Aedo_caed.pdf).
- Alcalá Consultores (2005) “Desarrollo de estándares de atención al cliente para los procesos críticos de las oficinas municipales de información laboral” Oficina de Estudios, Área Innovación y Desarrollo, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
- **Biglaiser, G.** (1993) “Middlemen as experts” *RAND Journal of Economics* Vol. 24, pp. 212-223.
- **Bredgaard, T., Larsen, F. & Rune Møller, L.** (2005) “Contracting-out the public employment service in Denmark: A quasi-market analysis. Transitions and Risk” *New Directions in Social Policy Conference, Centre for Public Policy, University of Melbourne*, 23-25 Feb. 2005.
- **Bruttel, O.** (2004) “Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service” Paper for the Second Annual ESPANet Conference, University of Oxford.
- **Bruttel, O.** (2005a) “Are employment zones successful? Evidence from the first four years. *Local Economy* Vol. 20, pp. 389-403.
- **Bruttel, O.** (2005b) “Contracting-out and governance mechanisms in the public employment service” manuscrito, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- **Chanamé, C.** (1999) “El sistema de intermediación laboral y los servicios públicos de empleo en Chile: diagnóstico, evaluación y propuesta para mejorar su gestión”. Universidad de Chile.
- **Eisenhardt, K.M.** (1989) “Agency theory: An assessment and review” *Academy of Management Review* Vol. 14, pp. 57-74.
- **Fernández-Mateo, I.** (2003) “How free are free agents? Relationships and wages in a triadic labor market” Manuscrito, MIT Sloan School of Management.
- **García-Huidobro, G.** (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile” División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **González, J., Garcés, C., Maldonado, P., Ogaz, M. Sánchez, G. & Solar, P.** (2002) “Diagnóstico a 31 oficinas municipales de Información Laboral (OMIL) urbanas” Subdepartamento de Estudios, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.



- **Hales, J., Taylor, R., Mandy, W. & Miller, M.** (2003) “Evaluation of employment zones: Report on a cohort survey of long-term unemployed people in the zones and a matched set of comparison areas” National Centre for Social Research, DWP Report 176 (London/Sheffield: Department for Work and Pensions).
- **Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W.** (1997) “The proper scope of government. Theory and application to prisons” *Quarterly Journal of Economics* Vol. 112, pp. 1127-1161.
- **Henríquez, H. & Uribe-Echevarría, V.** (2002) “La trayectoria laboral de las personas: un aporte al debate sobre la protección al trabajo” *Temas Laborales*, Año 8, N°20. Santiago: Dirección del Trabajo.
- **Hirst, A., Tarling, R., Lefauchaux, M., Rowland, B., McGregor, A., Glass, A., Tu, T., Simm, C., Shaw, H. & Engineer, R.** (2002) “Employment zones: A study of local delivery agents and case studies” Department for Work and Pensions Report WAE 124.
- **Lafontaine, F.** (1992) “Agency theory and franchising - some empirical results” *Rand Journal of Economics* Vol. 23, pp. 263-283.
- **Lindeboom, M., van Ours, J. & Renes, G.** (1994) “Matching employers and workers: An empirical analysis on the effectiveness of search” *Oxford Economic Papers* Vol. 46, pp. 45-67.
- **Marshall** (2006) “Mercado del trabajo” *El Mercurio*, martes 13 de junio.
- **Mato Díaz, J.** (2003) “Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo” División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- **Mazza, J.** (2003) “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe” *Revista de la CEPAL* N° 80.
- **Montgomery, J.D.** (1991) “Social networks and labor-market outcomes: Toward an economic analysis” *The American Economic Review* Vol. 81, pp. 1408-1418.
- **OIT** (2006) Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005. Oficina Internacional del Trabajo.
- **Osterloh, M. & Frey, B.S.** (2000) “Motivation, knowledge transfer, and organizational forms” *Organization Science* Vol. 11, pp. 538-550.
- **Páginas Amarillas**, (2005/2006), Región Metropolitana, Publicguías.
- **Pollitt, C. & Bouckaert, G.** (2004) *Public Management Reform – A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press).
- **Räisänen, H.** (2004) “What kind of job-broker is the public employment service? Evidence from the Finnish job vacancy microdata in 2002-2003” Government Institute for Economic Research. Helsinki.

- **Región Activa** (2005) Reflexiones sobre el Asociativismo Municipal en Procesos de Desarrollo Económico Local.
- **Sandoval, J. & Arellano, N.** (2005) “Trayectorias laborales, desempleo y ciudadanía el caso de Viña del Mar” Última Década N°22, CIDPA Valparaíso, pp. 111-136.
- **Sol, E. & Westerveld, M.** (Eds) (2005) Contractualism in employment services: A new form of welfare governance (The Hague: Kluwer Law International).
- **Spence, A.M.** (1974) “Competitive and optimal responses to signaling: An analysis of efficiency and distribution” Journal of Economic Theory Vol. 8 pp. 296-332.
- **Struyven, L. & Steurs, G.** (2005) “Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: empirical evidence from Australia and the Netherlands” Journal of European Social Policy Vol. 15, pp. 211-229.
- **UAP** (2005) “Seguimiento a la colocación efectuada por las oficinas municipales de información laboral de la Región de Tarapacá, Período Julio 2003-Junio 2004” Universidad Arturo Prat de Iquique.
- **Van Adams, A.** (1993) “Developing effective employment services,” HRO Dissemination Notes World Bank, No. 9, 28.
- **Vickers, J. & Yarrow, G.** (1989) Privatization: An Economic Analysis (Cambridge: MIT University Press).
- **Walwei, U.** (1996) “Improving job-matching through placement service” en: G. Schmid and J. O’Reilly, K. Schömann (eds), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation (Cheltenham: Elgar, 402-430).
- **Webster, E. & Harding, G.** (2000) “Outsourcing public employment services: The Australian experience” Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.
- **Yunus, M.** (1999) Hacia un Mundo sin Pobreza (Santiago: Editorial Andrés Bello).



# Restricciones, gestión y brecha educativa en escuelas municipales

INVESTIGADORES

**RICARDO D. PAREDES**Académico Escuela de Ingeniería UC<sup>1</sup>**OCTAVIO LIZAMA**

Programa de Políticas Públicas UC

---

## 1. Introducción

El desempeño educativo en Chile medido por distintas pruebas, incluyendo el SIMCE, es muy deficiente. Ello es particularmente serio si se piensa que Chile ha venido aumentando los recursos al sistema educacional en forma muy significativa, se han implementado importantes reformas y la inequidad en el desempeño educacional se transmite en inequidad de oportunidades.

Una pregunta recurrente entre analistas y políticos es si las diferencias en el rendimiento educacional obedecen a las distintas institucionalidades que rigen las escuelas. En particular, si el grupo de escuelas privadas pagadas se desempeña significativamente mejor que el grupo de escuelas privadas subvencionadas y éste al de escuelas municipales. Considerando que las diferencias en el desempeño medido muestran que las escuelas municipales obtienen sustancialmente peores puntajes, que en ellas se educa a más del 50% de los estudiantes de educación básica, que concentran estudiantes especialmente vulnerables y que en mayo de 2006 hubo un movimiento estudiantil amplio, que en principio cuestionó fundamentos de la educación municipal, entender qué hace que este tipo de escuelas se desempeñe así y de ahí derivar recomendaciones de política pública es un desafío mayor.

---

<sup>1</sup> Este trabajo recibió financiamiento del Concurso de Políticas Públicas, de la Pontificia Universidad Católica, que tuvo el apoyo de la Subdere, Mideplán y del Senado de la República. El trabajo de Christian Seebach y Bárbara Correa en las municipalidades de Puente Alto y La Pintana y el de Ernesto Heyer sobre escuelas dirigidas por el Arzobispado contribuyeron al desarrollo. Se agradecen los comentarios y aportes de Elena Puga, Ignacio Irarrázabal, Tomás Ariztía, Rodrigo Díaz de Mideplan, Gonzalo Frei, Alejandra de la Barra, María José Allende y Carlos Caro de la Subdere, Paula Darville y Guillermo Fuentes del Ministerio de Educación, Carlos Abogair, de la Corporación Municipal de Puente Alto, Patricio Alarcón de la Dirección Educacional de La Pintana, Paulina Araneda de la Dirección Educacional de Peñalolén y Fernando Echeverría, de la Corporación Educacional de Conchalí. Se agradece también la excelente ayuda de Manuel José Tabilo. Especiales agradecimientos al Ministerio de Educación por la información entregada sobre el SIMCE y el SNED.

El trabajo analiza la institucionalidad de las escuelas municipales, la existencia de regularidades en su desempeño y las causas de la enorme varianza en el desempeño de los municipios. A partir de ello, desarrolla un diagnóstico y sugiere medidas para mejorar el desempeño municipal en Chile.

El trabajo se estructura en cuatro secciones, siendo la primera esta introducción. La segunda sección describe la literatura y en particular las características institucionales de sostenedores de escuelas municipales, que constituyen el núcleo del problema analizado. La tercera sección estima medidas robustas del desempeño de las escuelas municipales e introduce en el análisis un conjunto de variables de gestión. La cuarta sección concluye identificando los elementos clave que limitan la buena gestión de algunos municipios y a, partir de aquello, desarrolla un conjunto de proposiciones.

## 2. La Educación en Chile

La educación se rige en Chile por una serie de leyes que regulan su accionar, siendo la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) la que da el marco legal. Ella define la educación como un derecho, plantea sus objetivos, los distintos requisitos mínimos de la enseñanza para cada nivel, el funcionamiento de los establecimientos educacionales y la libertad de elección de estos establecimientos por parte de los padres. La norma no define calidad, pero su concepción la procura, primeramente a través de la descentralización, de la incorporación de agentes privados y la comparación, la definición de contenidos mínimos y de la generación de información para los padres. Sobre la efectividad del conjunto de esas normas, hay un gran cuestionamiento.

### 2.1 Reformas

El sistema educacional chileno sufrió importantes cambios en los 1970s, destacándose la descentralización con el traspaso de atribuciones a los municipios y la cesión de la administración de las escuelas públicas a las municipalidades. El objetivo buscado fue mejorar la gestión que, realizada centralmente, era fuente de inequidad. Hasta entonces, el Ministerio de Educación estaba a cargo del financiamiento de la educación pública, la regulación de contenidos curriculares e inversión en infraestructura. Las negociaciones centralizadas con las escuelas de profesores también eran fuente de conflicto y de inequidad regional. La reforma de 1980 buscó revertir una situación en que la baja calidad, altas tasas de repetición y deserción, baja inversión y falta de incentivos eran propias del sistema (Hanushek, 1998).

La reforma de 1980 permitió que las municipalidades pudieran organizarse de dos maneras para absorber los establecimientos que les eran traspa-

dos. La primera, por la creación, dentro del municipio, de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM), unidades a cargo de la administración de las escuelas. Los empleados de este departamento son en su totalidad funcionarios municipales. La segunda alternativa fue a través de las Corporaciones Municipales, también a cargo de la administración de la educación, pero, a diferencia de los DAEM, como organizaciones de derecho privado, por lo que se rigen por normas propias distintas.

La mayoría de los municipios crearon DAEM, posiblemente por la facilidad de constituirlos. En todo caso, a partir de 1988 se prohibió la creación de nuevas corporaciones, al establecerse que no era constitucional que los municipios traspasasen funciones eminentemente públicas a instituciones de derecho privado. En 2006, de un universo de 341 municipalidades, existen 288 DAEM y 53 Corporaciones Municipales. El 80% de las municipalidades administra la educación a través de DAEM.

Las herramientas de la reforma para alcanzar sus objetivos fueron elementos de mercado y subsidiariedad, a través de focalización, de privatización y descentralización, la que generó tres categorías de escuela. En primer lugar, las Escuelas municipales, administradas por las municipalidades a través de los Departamentos Administrativos de Educación Municipalizada (DAEM) o de las Corporaciones Municipales. El financiamiento de estas escuelas proviene fundamentalmente de un subsidio en base de la asistencia de los alumnos, aunque pueden existir aportes de los padres y complementos de parte de las municipalidades o corporaciones municipales. En segundo lugar, las Escuelas privadas subvencionadas, financiadas por medio de un subsidio o subvención pública basada en la asistencia por alumno. Éstas pueden ser gratuitas o tener financiamiento compartido. En tercer lugar, las Escuelas privadas pagadas, que no reciben subvenciones del gobierno y operan totalmente con las contribuciones de los padres<sup>2</sup>.

El Estado mantuvo el diseño de contenidos básicos a través del Ministerio de Educación y fijó un sistema de subsidio a la demanda (vouchers), con una subvención proporcional al número de alumnos que asiste a clases. Esta subvención se concibió para cubrir los gastos operacionales y promover la competencia en la provisión de educación (véase, Mizala y Romaguera, 1998). Con la reforma, también surgió una doble dependencia de la educación, donde las escuelas dependen administrativamente de los municipios, pero pedagógicamente siguen regidos por el Ministerio de Educación.

<sup>2</sup> En 2006, el 50% de los escolares chilenos asiste a escuelas públicas, el 42% a particulares subvencionadas y el 8% restante a escuelas privadas. Sólo una escuela en Chile, ubicada en la Antártica, es administrada directamente por el Ministerio de Educación.

En 1988, se implementó la prueba estandarizada SIMCE<sup>3</sup> (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación), que se convirtió en el principal indicador de evaluación de la calidad de las escuelas. En 1991, se promulgó el Estatuto Docente, que establece negociaciones centralizadas de salarios y protege a los profesores de despidos en escuelas municipales, lo que rigidizó el sistema (véase, Tokman, 2004 y Beyer, 2001). También se ha venido desarrollando una serie de programas para complementar el sistema de subvenciones con una orientación a las escuelas que atienden a los niños más vulnerables (e.g., P900, PME y MECE).

En 1993, se empieza a permitir a las escuelas privadas subvencionadas el cobro, con un sistema de financiamiento compartido, lo que ha mostrado un fuerte crecimiento desde su implementación. En 1996, se incorporó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que requiere a las escuelas información sobre sus procesos y resultados educativos y establece incentivos a los profesores (véase, Mizala y Romaguera, 1999, 2000). Además, a partir de una reforma curricular que cambió planes y programas, definiendo contenidos mínimos obligatorios, en 2006 se está finalizando la implementación de un sistema de jornada escolar completa que busca aumentar de 30 a 38 horas semanales el estudio en básica, y de 36 a 42 horas semanales en enseñanza media.

Sobre las consecuencias de las reformas, la literatura es abundante y, si bien no hay consensos en muchos aspectos, hay claridad que ha habido un claro incremento de la cobertura y, aunque tal vez como consecuencia de lo anterior, no ha habido reducciones significativas en la brecha entre hogares según su ingreso ni tampoco aumentos significativos en la calidad de la educación básica y media.

## **2.2 Resultados según características sociodemográficas**

Existe una enorme gama de estudios que analizan los determinantes socioeconómicos de los resultados en Chile, incluyendo los factores asociados a las escuelas (véase, Mizala y Romaguera, 2001 y 2002; Gallego, 2002; Sapelli y Vial, 2002, y García y Paredes, 2006). Éstos coinciden con la evidencia internacional, en el sentido que los factores socioeconómicos afectan significativamente los resultados académicos.

Desde 2000, cuando se dispone de datos individuales, surge un relativo apoyo a la idea que existe una brecha educativa en contra de las escuelas municipales (e.g., Mizala y Romaguera, 2000; Contreras, 2001; Sapelli y

<sup>3</sup> Estas pruebas son rendidas por alumnos de cuarto y octavo básico, y segundo medio. Los cursos que las rinden lo hacen en forma alternada año tras año. Así, en 2004 la rindieron alumnos de 8° básico y el 2005 los alumnos de 4° básico y II° Medio.

Vial, 2002; Sapelli, 2003; Pavez, 2004; Mizala, Romaguera y Ostoic, 2004, y García y Paredes, 2006). No obstante, cabe advertir que el limitado poder predictivo de los estudios econométricos, que no suele superar el 35%, sugiere la existencia de otros factores muy determinantes del desempeño educativo. Este conjunto de factores tiene que ver con los costos e incentivos que proveen distintas institucionalidades, y en particular, con elementos de gestión (e.g., García y Paredes, 2006).

### 2.3 Gestión

Aparte de los determinantes sociodemográficos, la literatura reconoce la relevancia de determinantes de gestión que van más allá de los derivados de indicadores cuantificables. La literatura de evaluación de escuelas define cuatro actores principales en materia de gestión y resultados: directivos, docentes, alumnos y los padres o apoderados. Los dos primeros realizan labores activas para introducir mejoras en el sistema, mientras que los dos últimos, en especial los alumnos, son los destinados a desempeñarse como receptores de las acciones de directivos y docentes. Las acciones de estos cuatro actores configuran una red, por lo que las acciones de cada uno de ellos es parte de un total.

Los estudios más relevantes que han delineado planes de acción para mejorar el desempeño educacional indican que los profesores son los actores con mayor poder de acción en el desarrollo educacional de un estudiante (e.g., Rivkin, Hanushek y Kain, 2001 y Wenglinsky, 2002; Tokman, 2004; Arancibia, 1994; y Beyer, 2001; Mizala y Romaguera 2000; Bellei y González 2002).

Este conjunto de actores, acciones y procesos ha dado lugar a la concepción de “escuelas eficaces”, que serían capaces de promover de manera sostenible el desarrollo de sus alumnos más allá de lo previsible según su situación social y económica. Brunner y Elacqua (2003), basados en Teddlie y Reynolds (2000), identifican los procesos distintivos de “escuelas efectivas”. Por su parte, las escuelas con bajos logros observan falta de “visión educativa”, ausencia de liderazgos pedagógicos y administrativos, planificación ineficiente, indisciplina, bajo nivel de cumplimiento de horarios, docentes poco comprometidos con el proyecto, falta de trabajo en equipo, ausencia de incentivos, baja incorporación de los padres y escasez de redes de apoyo relevantes. Con relación al trabajo docente, mencionan prácticas poco focalizadas en las debilidades de los alumnos, dificultad en el manejo de herramientas metodológicas, implementación insuficiente del currículo, bajo tiempo efectivo de instrucción, docentes individualistas, discriminación de los malos alumnos e interacción afectiva deficiente con los estudiantes.



Las relaciones establecidas y la importancia de los factores identificados en la literatura permiten formular un modelo que considera los distintos procesos y actores relevantes en la obtención de resultados educacionales de excelencia, así como las relaciones entre éstos (véase, por ejemplo, García y Paredes, 2006). La labor de la plana directiva de los establecimientos, conformada, entre otros, por sostenedores, directores y jefes pedagógicos, tiene varias funciones, como el manejo de los insumos y recursos humanos y materiales y el desarrollo de lineamientos para una gestión pedagógica exitosa. Todas estas funciones están íntimamente ligadas y un enfoque integrado que respalde la gestión pedagógica es un rasgo común entre diversas escuelas que han tenido éxito educacional. Asimismo, los estudios reiteran la importancia de una planificación centralizada que oriente y supervise todos los procesos pedagógicos. Sin embargo, queda implícito en la literatura en Chile cierta referencia a una unidad, la escuela, sin reconocer la distancia entre la escuela y el sostenedor. Se reconoce que la sincronía entre la labor de los docentes y la plana administrativa que vela por el funcionamiento efectivo de un establecimiento es crucial, pero no definen el origen de la eventual distancia o falta de sincronía.

Para el caso de los sostenedores, la teoría de agencia provee de un marco conceptual razonable en el que el sostenedor es el principal —o ente con un objetivo determinado—, idealmente lograr un desempeño educativo alto (y si se quiere, de esta forma ser reconocido, reelegido o generar ingresos para la comuna) y los agentes son los directores de las escuelas, hacia quienes debe inducir a comportarse como el principal desea. Esto es, la municipalidad debería buscar la forma de inducir a que en las escuelas que dirige se lleven los procesos de las escuelas exitosas, lo que incluye un eslabón que no funciona naturalmente. Sobre ello es el foco del desarrollo que sigue.

#### **2.4 Diagnóstico sobre el Desempeño de las Escuelas Municipales**

La mayoría de los estudios sobre el desempeño de las escuelas municipales integra poco el análisis cualitativo y estadístico. La vulnerabilidad diferenciada de los alumnos es un elemento muy central planteado como hipótesis para el peor desempeño. Dentro de los alumnos vulnerables que asisten a escuelas subvencionadas, un 70% asiste a escuelas municipales, mientras que sólo un 30% asiste a escuelas particulares subvencionadas (Elacqua y Pacheco, 2000). Pero la vulnerabilidad puede ser mayor a la considerada en estudios económicos si es que efectivamente el fenómeno de selección de matrícula es más intenso en las escuelas particulares subvencionadas y se da cierta migración de matrículas de alumnos talentosos tanto a esas escuelas como a municipalidades con mejores servicios educativos. Ello es un desafío estadístico que ha sido parcialmente abordado (e.g., Sapelli y Vial, 2002), pero no ha entregado apoyo a la hipótesis de la selectividad diferenciada y generalizada que sobreestima diferencias a favor de las escuelas municipalizadas.

Los análisis sobre desempeño relativo persiguen, directa o indirectamente, evaluar las diversas institucionalidades para cada sostenedor. Pero entre los mismos sostenedores pudieran existir diversas situaciones de base. Irarrázaval (2001), usando funciones de costo, estudia el costo de los alumnos de establecimientos municipales de educación básica y pre-básica rural, educación básica y pre-básica urbana y educación media y concluye que para las municipalidades el gasto por alumno es muy similar, independientemente del tamaño de la comuna y que de haber economías de escala, ellas están principalmente determinadas por el tamaño del curso y no tanto por el número de estudiantes matriculados por comuna. Contreras y Elaqua (2005) en base de la información de diferencias condicionadas de desempeño, deducen que los costos asociados a alumnos con distinto status socioeconómico son diferentes. Evidentemente, la interpretación de ambas visiones es consistente si se entiende que el punto inicial de los alumnos de condiciones de mayor vulnerabilidad es menor. Caro (2005), es uno de los pocos estudios sólo abocados a la educación municipal que integra aspectos institucionales, de motivación y de vulnerabilidad comunal, con un avance estadístico. Las conclusiones están en la línea de otros trabajos, en donde se destacan las diferencias en vulnerabilidad de los municipios, pero que en la línea de la hipótesis central de este trabajo, concluye que dentro de los municipios de mayor vulnerabilidad, existen unos cuantos muy exitosos (véase también, Bellei et al. 2003, Beyer, 2001; Tirón, 2000; Contreras y Elacqua, 2005; Matte, 2005; y Hornkohl, 2005).

### 3. Evaluación de la Educación Municipal

#### 3.1 Contexto

Cualquier diagnóstico sobre la calidad de la educación municipalizada debe considerar que los alumnos más vulnerables tienen menos probabilidad de aprender y que la educación municipal atiende relativamente más a estos niños vulnerables. Por otra parte, los recursos destinados por las municipalidades difieren sustancialmente y, como complementos de la subvención, en principio inciden en los resultados y en la medición bruta de la calidad de la enseñanza. Los recursos provistos por los municipios a fines educacionales son en promedio de 10,8% respecto del aporte de gobierno y de 28% respecto del subsidio directo. Ello refleja un potencial para los municipios más ricos de mostrar un mejor desempeño educativo. Cuantificar y luego controlar por los aportes municipales es fundamental para entender cuánto juegan dichos aportes y para evaluar finalmente la gestión educacional.

Una pregunta natural que sigue es cuánto debería aumentar el desempeño de las escuelas municipales para que ello sea significativo desde el punto de

vista estadístico y económico. Considerando que el SIMCE en los últimos 7 años ha estado virtualmente estancado, lo que sin embargo pudiera obedecer al avance en cobertura, que al aumento de la jornada escolar habría permitido aumentar el Simce en a lo más 5 puntos, una explicación de diferencias de 10 puntos por gestión reflejaría un avance significativo, aun cuando no sea una meta necesariamente muy ambiciosa. Al respecto, debe resaltarse que los resultados de la educación municipal muestran que, por distintas razones, al año 2002 había una diferencia promedio entre las escuelas privadas y las municipales, ya sean administradas por Corporaciones Municipales o por Direcciones, del orden de 60 puntos respecto de las escuelas privadas pagadas y de 20 puntos respecto de las privadas subvencionadas (tabla 1).

TABLA 1 **Resultados SIMCE Promedios no Condicionados Particular Subvencionado Base**

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Privados	41	44,1	38,6
Municipales	-20	-18,8	-20,6
Corp. Municipal	-22	-18,5	-21,8
Part. Subvencionado	259	254,2	259

### 3.2 Diferencias condicionadas a la vulnerabilidad de los estudiantes

Una de las críticas más evidentes a las comparaciones de resultados promedio entre tipos de sostenedores es que ellos dependen de las características de los estudiantes y de sus familias. De hecho, ésta es una de las razones por las cuales a los padres les puede ser especialmente difícil entender, a partir de los resultados publicados, cuan bien lo hacen las escuelas. Consecuentemente, los resultados, también para la educación municipal, deben analizarse en forma condicional a las características de los alumnos. La tabla 2 muestra el ejercicio de “controlar estadísticamente” por las variables de la familia; esto es, las estimaciones de regresiones del resultado escolar en función de variables sociodemográficas. Al controlar por las variables sociodemográficas, el coeficiente de las variables *dummies* asociadas al tipo de escuela refleja exclusivamente el efecto del tipo de sostenedor, sin que pueda atribuirse el resultado a otras de las variables medidas.

Así, al considerar el ingreso de la familia, la escolaridad de los padres, el género del estudiante, la ruralidad de la escuela y lo que la familia gasta en la escuela, se aprecia que las diferencias entre escuelas municipales y privadas pagadas y privadas subvencionadas se reduce significativamente (tabla 2). En efecto, las diferencias a favor de las escuelas privadas pagadas se reducen a magnitudes estadísticamente no significativas y la de las escuelas municipa-

les a valores del orden de 11 puntos por debajo del puntaje obtenido por las escuelas privadas subvencionadas. Se halla también que, para las escuelas municipales, las corporaciones municipales lo hacen incluso peor.

TABLA 2 Regresiones OLS SIMCE 2003, 4 Básico

	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Ingreso (\$10.000)	0,773	0,732	0,78
test t	44,77	42,82	46,64
Ingreso 2	-3,6E-11	-3,47E-11	-3,63E-11
test t	9,54E-13	37,8	40,38
Sexo (1 hombre)	-8,14	3,71	4,68
test t	28,73	12,9	16,62
Urbana	6,78	10,72	5,39
test t	14,73	22,57	11,66
Privado pagado	1,52	4,36	-0,81
test t	1,29	3,58	0,7
Dirección Municipal	-11,58	-9,74	-12,36
test t	34,27	28,51	36,87
Corporación Municipal	-15,61	-11,69	-15,07
test t	28,35	21,45	28,05
Ed. Padre	0,3	0,311	0,3
test t	12,61	12,62	12,68
Ed. Madre	0,54	0,564	0,57
test t	18,8	18,9	19,76
Gasto en escuela (\$10.000)	1,59	1,64	1,57
test t	15,59	15,57	15,8
Constante	234	220	228
test t	388	357	379
R2	0,13	0,12	0,13

### 3.3 Desempeño Educacional

En base de la tabla 2 es posible predecir el puntaje que, dadas las características de los estudiantes, debería tener cada municipio si se desempeñase en el promedio. La diferencia entre el puntaje que efectivamente tiene y el predicho es una medida del desempeño municipal, lo que permite ordenar a las municipalidades. Estas diferencias, para los 20 municipios de mejor desempeño, se presentan en la tabla 3, donde las columnas “sin ajustes” muestran la diferencia entre el puntaje efectivo de las escuelas de los municipios de la comuna y la media nacional. Las “diferencias condicionales a variables socio-

demográficas”, muestran la diferencia en el puntaje efectivo de la comuna y la media de las comunas comparables en términos de la vulnerabilidad de los niños que atienden y de las características sociodemográficas consideradas en la tabla 2.

La tabla 3 muestra que el ranking cambia sustancialmente al controlar por variables sociodemográficas. Algunas comunas que lo hacen aparentemente muy bien tienen resultados inferiores cuando se considera que los niños que atienden son menos vulnerables (y viceversa). En segundo lugar, se aprecia que la varianza de puntajes entre municipios es enorme. Así, la diferencia es de más de 90 puntos entre los puntajes de las escuelas de la municipalidad con mejor resultado y la peor y de 45,6 puntos entre el primer y el último decil de municipios.

TABLA 3 **Ranking resultados Simce Promedio (diferencia r.a. promedio)**

Sin ajustes				Ajustes Socio Económico		
Ranking	Comuna	Código	Dif. Brutas	Comuna	Código	Dif. Cond. Vs. Socioec
1	Primavera	12302	46,2	Primavera	12302	58,1472
2	Vitacura	13107	35,2	Puqueldon	10407	45,01661
3	Providencia	13106	33,6	Coelemu	8115	36,20366
4	Cabo de Hornos	12401	28,6	Hualañé	7106	35,67661
5	Porvenir	12301	25,2	Chépica	6205	34,50279
6	Santo Domingo	5606	24,8	Cabo de Hornos	12401	33,39291
7	Hualañé	7106	23,3	Santo Domingo	5606	32,66238
8	Palena	10504	21,0	Lago Verde	11102	32,36996
9	Coelemu	8115	20,3	Providencia	13106	32,26903
10	Chepica	6205	19,7	Petorca	5102	31,22677
11	Puqueldon	10407	19,4	Juan Fernández	5508	31,18871
12	Ñuñoa	13110	16,1	La Estrella	6304	30,53323
13	San Gregorio	12204	15,3	Traiguén	9108	29,05866
14	Licanten	7107	14,9	Vitacura	13107	27,80365
15	General Lagos	1202	13,0	Licantén	7107	27,67175
16	Las Condes	13109	12,1	Coinco	6115	25,32894
17	Traiguén	9108	10,9	Porvenir	12301	23,43813
18	Curanilahue	8403	9,1	Queilen	10409	22,67951
19	Laguna Blanca	12203	7,8	Palena	10504	22,34021
20	Coinco	6115	7,1	Curanilahue	8403	22,27864

Una crítica natural a la interpretación de los ranking es que las diferencias podrían obedecer al distinto presupuesto asignado a educación por cada municipio. Esto es, las diferencias podrían no ser atribuibles a la gestión, sino a los recursos asignados. Aunque la asignación de distintos presupuestos obedece también a la importancia que cada municipio da a la educación, para verificar el efecto de la gestión y aislar el del presupuesto municipal, realizamos la misma estimación que la presentada en la tabla 2, pero controlando por el aporte municipal (relativo a los ingresos totales del área educación) y por el gasto por alumno. Además, controlamos como variables de control de gestión de la municipalidad al ausentismo docente por licencias médicas en relación a los docentes contratados, la relación alumnos/docentes y, como medida de costo y de la antigüedad del cuerpo docente, al monto de bienes relativo a los gastos de personal en educación.

Los resultados de esta estimación se presentan en la tabla 4 y muestran que los coeficientes asociados a las variables de características sociodemográficas y a los sostenedores municipales permanecen significativos estadística y económicamente. Hay sí algunas variaciones en la significancia estadística para los sostenedores privados, pero sin duda lo que sigue resaltando el signo y significancia de las variables asociadas a los diferentes sostenedores y, ahora, al de las nuevas variables de control. Así, la relación de alumnos/docentes es del signo negativo esperado, significativa estadísticamente, pero irrelevante en explicar las diferencias entre municipios. En efecto, como lo muestra la tabla 4, esta relación es muy estable entre municipios, siendo las diferencias de medio punto entre los municipios con las escuelas más y menos exitosas, por lo que considerando el valor del coeficiente, ello explicaría menos de un punto de las diferencias del SIMCE entre sostenedores más y menos exitosos.

TABLA 4 **Estimaciones Desempeño control Sociodemográficas e Indicadores Municipales**

	<b>Lenguaje</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Comprensión</b>
Ingreso (\$10.000)	0.77 (29.04)**	0.725 (27.12)**	0.77 (30.23)**
Ingreso2	-3.69E-07 (25.39)**	-3.49E-07 (24.53)**	-3.73E-07 (27.37)**
Sexo (1 hombre)	-9.133 (21.40)**	2.714 (6.23)**	3.716 (8.74)**
Zona (Urb 1)	6.370 (9.53)**	10.689 (15.42)**	4.938 (7.36)**
Privado	4.720 (2.81)**	7.160 (4.11)**	0.512 (0.31)
Municipal	-11.887 (23.11)**	-10.418 (19.97)**	-13.321 (26.15)**
Corporación Municipal	-16.070 (16.39)**	-12.127 (12.69)**	-14.335 (14.94)**
Educ. Padre	0.379 (10.69)**	0.371 (9.87)**	0.380 (10.42)**
Educ. Madre	0.612 (13.42)**	0.644 (13.60)**	0.649 (14.10)**
Gasto en escuela (0.000)	1.23 (8.09)**	1.31 (8.39)**	1.34 (9.01)**
Alumnos/Docentes	-0.669 (9.90)**	-0.788 (11.38)**	-0.564 (8.51)**
Ausenc. x licencias	-3.495 (2.34)*	3.915 (2.60)**	0.442 (0.29)
Aport. Munic. Relat	-2.950 (1.02)	-3.822 (1.30)	-2.104 (0.73)
Bienios Relats	-17.962 (7.53)**	-21.715 (8.91)**	-23.143 (9.68)**
Gasto x alumno (0.000)	0.2 (2.21)*	0.2 (2.21)*	0.3 (3.01)**
Constante	256.124 (124.92)**	244.253 (115.37)**	247.415 (121.39)**
Observations	53105	53203	53214
R-squared	0.14	0.13	0.13

Robust t statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

En cuanto a las ausencias por licencias médicas de los docentes, esa variable no tiene un signo estable entre las distintas pruebas. Si bien algunos municipios justifican que más licencias pudieran aumentar el SIMCE, producto que se procede al reemplazo de profesores no contratados y con mayores incentivos a hacerlo bien, lo diferente de los signos nos sugiere que éste no es un resultado que quepa interpretar. Por su parte, mientras el aporte municipal relativo a los ingresos municipales en el área de educación no tiene significancia estadística, sí aparece con el signo esperado y con significancia estadística el gasto por alumno. Los coeficientes obtenidos (0,2 y 0,3) consideran cambios de \$10.000, por lo que las diferencias de \$188.000 entre el gasto anual por alumno entre los municipios más y menos exitosos (tabla 5), dan cuenta de entre 3,8 y 5,7 puntos entre las escuelas de los municipios de mayor y menor desempeño.

Por último, un factor muy relevante es el efecto relativo al gasto en personal. Esta variable refleja el envejecimiento relativo de los profesores y asociados a éste, la calidad de la docencia y también el mayor costo que los profesores de más edad causan al sostenedor. Los coeficientes de esta variable son estadística y económicamente muy grandes (en torno a -20). Como las diferencias entre los resultados de las escuelas de los municipios más y menos exitosos es del orden de 0,07, el efecto de esta variable da cuenta de 1,4 a 2,1 puntos de los resultados entre los municipios.

**TABLA 5 Municipios que lo Hacen Mejor y Peor, y Variables de Interés (controlados por variables sociodemográficas)**

	Diferencias	Alumnos/ Docentes	Ausentismo/ Licencias	Aporte Munic./ Ingreso Total Educación	Bienes/Gastos Personal Educ. Educación	Gastos Pers. Educ./ Pers. Educ./	Gasto anual x alumno	Establecimientos Educativos
		N°	%	%	%	%	M\$	N°
Promedio	0	27,8	18,34%	9,59%	17,03%	109,70%	516,28%	7,71
Primeras 20	31,69	24,7	18,70%	14,63%	12,60%	128,76%	630,64%	10,53
Últimas 20	-22,5	25,01	14,49%	12,91%	19,91%	110,84%	442,40%	18,22

Fuente: Subdere, estimaciones propias

### 3.4 Elementos de Gestión

Un elemento especialmente relevante en este trabajo es el efecto de acciones en la gestión de los municipios sobre el desempeño. La gestión administrativa debiera afectar los resultados de los alumnos porque al hacer más eficiente los procesos, permite disponer de una mayor cantidad de recursos para el apoyo docente y porque parte relevante de la gestión debe consistir en administrar los recursos humanos, motivando el logro de los estudiantes. Ello ha sido empíricamente estudiado por García y Paredes (2006) para sostenedores privados y los efectos atribuibles a la gestión los estiman en el orden de 40 puntos por sobre la media de sostenedores privados.



Para estimar el efecto de la gestión, contamos con una base de indicadores simples de gestión administrativa y docente por escuela, la que se deriva del programa SNED. Las variables que esperamos tengan un efecto sistemático en el desempeño de los alumnos y que consideramos en la estimación fueron: i) equipo de gestión, ii) monitoreo en el aula, iii) programas que impliquen capacitación y desarrollo de competencias del personal, iv) sistema de evaluación del desempeño de docentes, v) participación de los Centros de Padres en los equipos de Gestión, y v) información de los resultados de las pruebas de desempeño a los padres.

Para determinar la relevancia de las variables de gestión que entrega y mide el SNED, re estimamos la ecuación que da origen a los resultados de la tabla 2, considerando además las variables de gestión. Los resultados de estas regresiones se presentan en la tabla 6. En ella, se muestra primeramente una estimación en la que se asume que cada variable explicativa del desempeño es exógena, es decir, no determinada por la variable que deseamos explicar. Ello, sin embargo, no es el caso, al menos respecto de la decisión de una escuela de tener o no un equipo de gestión. En efecto, esta decisión, si bien la mayoría de las escuelas la ha tomado, está también determinada por el éxito previo. Así, la decisión de tener una unidad de gestión ha surgido en algunas escuelas como una consecuencia de una mala gestión previa. Por ello, no es sorprendente que el coeficiente de la variable gestión, en la primera ecuación, sea negativo.

TABLA 6 Estimaciones Simce Vs. Sociodemográficas, Afiliación y Gestión

	Mínimos Cuadrados Ordinario			Mínimos Cuadrados en dos Etapas		
	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión	Lenguaje	Matemáticas	Comprensión
Ingreso (0.000)	0.8 (29.57)**	0,76 (28.00)**	0,81 (30.53)**	0,799 (29.40)**	0,77 (27.90)**	0,81 (30.35)**
Ingreso2	-3.93E-07 (21.65)**	-3.84E-07 (20.62)**	-4.02E-07 (22.41)**	-3.97E-07 (21.51)**	-3.88E-07 (20.59)**	-4.05E-07 (22.28)**
Sexo (1 hombre)	-7.913 (25.02)**	3.849 (11.96)**	4.942 (15.71)**	-7.979 (25.01)**	3.785 (11.66)**	4.885 (15.40)**
Zona (Urb 1)	3.918 (6.87)**	7.795 (13.23)**	2.538 (4.41)**	3.097 (4.76)**	7.013 (10.41)**	1.822 (2.78)**
Privado	-5.811 (0.85)	-4.629 (0.81)	-10.546 (1.76)	-6.472 (0.95)	-5.241 (0.92)	-11.107 (1.86)
Municipal	-14.104 (36.06)**	-12.299 (30.97)**	-14.655 (37.66)**	-14.951 (29.76)**	-13.102 (25.34)**	-15.389 (30.64)**
Corporación Municipal	-19.145 (32.20)**	-15.274 (25.82)**	-18.292 (31.45)**	-20.012 (29.55)**	-16.091 (23.63)**	-19.038 (28.55)**
Educ. Padre	0.319 (8.82)**	0.311 (8.17)**	0.332 (9.18)**	0.312 (8.57)**	0.304 (7.95)**	0.326 (8.95)**
Educ. Madre	0.615 (15.45)**	0.611 (15.00)**	0.624 (15.74)**	0.614 (15.31)**	0.610 (14.86)**	0.624 (15.63)**
Gasto en escuela (0.000)	1.8 (9.55)**	1,91 (8.32)**	1,73 (9.47)**	1,77 (9.46)**	1,58 (8.22)**	1,72 (9.40)**
Existe equipo Gestión	-3.275 (3.38)**	-2.156 (2.22)*	-3.750 (4.02)**	28.038 (2.40)*	27.396 (2.25)*	23.251 (1.99)*
Monitoreo Docente	1.120 (2.69)**	0.876 (2.07)*	0.692 (1.68)	0.371 (0.74)	0.166 (0.32)	0.042 (0.08)
Desarrollo competen. personal=1	5.584 (13.51)**	5.189 (12.40)**	5.534 (13.57)**	5.258 (12.15)**	4.889 (11.17)**	5.261 (12.36)**
Evalúa desempeño docente=1	0.393 (1.02)	1.265 (3.22)**	0.059 (0.15)	0.197 (0.50)	1.072 (2.67)**	-0.113 (0.29)
Participa C. Padres media-alta=1	3.639 (7.48)**	3.667 (7.40)**	4.245 (8.77)**	0.891 (0.78)	1.075 (0.91)	1.875 (1.65)
Informa resultados	7.903 (10.27)**	8.302 (10.63)**	7.158 (9.45)**	5.604 (4.80)**	6.129 (5.15)**	5.167 (4.45)**
Constant	226.717 (176.21)**	211.215 (162.89)**	221.661 (177.53)**	203.043 (22.78)**	188.887 (20.39)**	201.266 (22.60)**
Observations	96429	96596	96685	96429	96596	96685
R-squared	0.10	0.09	0.10	0.09	0.08	0.09

Robust t statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

Para considerar el efecto causal de disponer de un equipo de gestión sobre el desempeño, estimamos la misma ecuación contemplando su carácter endógeno, mediante mínimos cuadrados en dos etapas. Los resultados de esta regresión, presentados en la misma tabla 6 indican que disponer de un equipo de gestión, desarrollar competencias de docentes, e informar los resultados del SIMCE a los apoderados, son variables que además de ser significativas estadísticamente, tienen un impacto relevante en el desempeño escolar.

TABLA 7 Diferencias con Ajustes e Impacto de la Gestión

Sin Ajustes			
Ranking	Comuna	Diferencias con Ajustes	Diferencias por Gestión
1	Isla de Maipo	54,8	64,9
2	San Juan de la Costa	48,8	46,9
3	Cochamó	59,2	44,4
4	Maipú	4,5	39,5
5	Río Ibañez	34,2	28,8
6	Lo Barnechea	19,6	27,1
7	Colchane	-1,1	22,5
8	Quinchao	23,8	22,0
9	Los Suaces	18,6	20,5
10	Ercilla	13,4	16,9
11	San José de Maipo	5,2	16,2
12	Quialco	-5,8	12,9
13	Cobquecura	13,8	12,2
14	Perquenco	15,7	11,0
15	Ninhue	0,7	10,0
16	Chépica	44,3	9,8
17	Contulmo	-11,7	9,7
18	Vichuquén	24,1	9,5
19	Rinconada	1,1	9,3

Los residuos de la estimación que sólo considera variables sociodemográficas incluyen factores de gestión, mientras que aquellos residuos de la estimación en la que se incluyen tales factores no los consideran. Por ende, la diferencia entre los residuos es precisamente atribuible a los factores de gestión. La Tabla 7 presenta las 20 municipalidades que mayor contribución tiene la gestión al desempeño escolar, exclusivamente medido éste a través de las variables de gestión del SNED. Es notorio que las diferencias atribuibles a la gestión así medidas son muy significativas y que ellas no son necesariamente mayores en las comunas que tienen mayor desempeño. Esto es, la relevancia de los elementos de gestión medidos estadísticamente y que de seguro representan una pequeña parte de lo que podemos concebir como gestión, es muy grande y tiene el potencial de hacer diferencias notorias en el rendimiento de los estudiantes. No obstante, como lo sugiere el ranking, permanecen otros elementos que no capturamos en esta medición y que explican diferencias enormes en los resultados académicos y seguramente dicen relación con otros elementos de gestión que pueden ser alterados con un trabajo individualizado, propiamente de apoyo y monitoreo a la gestión. Así, las diferencias pueden ser muy probablemente explicadas por factores mencionados en la literatura y que

han sido claramente identificados en estudios de casos como García y Paredes (2006) y otros en desarrollo (e.g., Seebach y Correa, 2006), y que relevan la voluntad y liderazgo del alcalde, el establecimiento de metas, la definición de planes y la evaluación.

## 4. Conclusiones y Propuestas

### 4.1 Limitantes de una Mejor Educación Municipal

Las brechas educativas entre escuelas municipales, privadas subvencionadas y escuelas de sostenedores municipales indican que existe un espacio grande para mejorar la educación. El desafío para el mejoramiento puede entenderse en dos etapas. Primero, permitiendo que las escuelas municipales progresen en la dirección de las escuelas privadas subvencionadas; segundo, induciendo a que las escuelas de los municipios de peor desempeño a hacerlo progresivamente como el promedio de las escuelas municipales y, luego, como los mejores municipios. Esto último pudiera representar incrementos en el desempeño aún más significativos. Para que tales avances ocurran, es necesario atacar los problemas de las municipalidades que no realizan los esfuerzos adecuados y de ahí derivar las acciones correctivas.

Un conjunto de factores institucionales (formales e informales) explican el desempeño de las escuelas. Éstos, que hemos detectado en un conjunto de entrevistas con sostenedores municipales que atienden población vulnerable y que son los mismos ya recurrentemente identificados en la literatura, inciden en el financiamiento y en la forma en que las escuelas se gestionan. Como las causas y consecuencias de tales factores son elementos clave para la política, cabe analizarlas en forma diferenciada. Al respecto, hemos identificado dos factores institucionales determinantes del desempeño municipal, sobre los cuales deben darse los énfasis y que incluyen aspectos de inamovilidad, evaluación, dependencia política (“constituency”) y responsabilidad sobre los roles.

#### i) Estatuto Docente e Incentivos

El Estatuto Docente, promulgado en 1991, generó marcos laborales distintos para los profesores. Éste rige para las escuelas municipales y establece una regulación nacional de las condiciones de empleo para los profesores, una estructura común de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, a la experiencia profesional y al trabajo en condiciones difíciles. Aunque ello se tradujo en un sustancial mejoramiento de las remuneraciones reales de los profesores, hoy explica disparidad de salarios, de estabilidad laboral y de productividad entre el sector privado y municipal. La norma establece inamovilidad para los docentes, lo que en la práctica significa dificultad de remover o castigar a profesores o directores con calidad insatisfactoria, rigideces en las remuneraciones que no motivan a un mejor desempeño, obstáculos para

una dotación municipal eficaz y un poder importante de las escuelas de profesores frente a las negociaciones. Ello es especialmente cuestionable por dar lugar a abusos y restringir la capacidad de reemplazo de docentes. Según la IV Encuesta a actores del Sistema Educativo, CIDE (2003), el problema más importante percibido por los directores respecto de los profesores es el alto índice de licencias (e.g., en el caso de Puente Alto, la tasa de ausentismo de profesores por licencias médicas llegó al 30%)<sup>4</sup>.

La inmovilidad es también importante respecto de los directores de las escuelas, quienes tienen un efecto enorme sobre la calidad de la enseñanza. Hasta marzo de 2005, sobre el 50% de los directores mantuvo una situación de virtual posesión del cargo, con contratos indefinidos. Ese mes se promulgó una ley que instituye la concursabilidad cada 5 años para todos los directores de establecimientos municipales, suprimiendo en parte la inamovilidad inicial. En 2006, el 40% de los directores ha llegado a sus cargos por concurso público (véase [www.educarchile.cl](http://www.educarchile.cl)). Estrechamente relacionado con la inamovilidad para el despido, hay una notable rigidez en las remuneraciones, las que están muy desalineadas con la productividad, pues ellas dicen escasa relación con la productividad y están fundamentalmente determinadas por la antigüedad. Conscientes del problema, en 1996 se empezó a gestar la evaluación al desempeño de docentes de aula, con la implementación del SNED y luego la Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP), donde la postulación es voluntaria, confidencial y abierta. No obstante, el incentivo más importante sigue siendo la antigüedad en el cargo, en tanto que el desempeño individual y colectivo del docente tiene un peso menor en la estructura salarial.

Las consecuencias del Estatuto Docente en la productividad son importantes, pues limitan las estrategias de recursos humanos. Una encuesta del Ministerio de Educación ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl) 2004) muestra que un 70% de los directores de educación básica y un 30% de educación media manifiestan no tener ninguna participación en decisiones de personal. El Estatuto Docente también tiene efectos adversos sobre la gestión, la que, sin embargo, aparece menos comprometida en el caso de las Corporaciones Municipales. Es que, en ciertos casos, ellas lidian con el Estatuto Docente trabajando paralelamente una línea de acción burocrática y otra estratégica, política y, en muchos casos, en el margen de la ley para lograr los objetivos que se plantean.

## ii) Rendición de Cuentas y Dependencia Política

No obstante las rigideces formales que impone el Estatuto Docente, es evidente que existen otras instituciones informales que en la práctica también

4 En opinión de actores del proceso, "el estatuto docente fue el precio que se pagó para no retrotraer el conjunto del sistema educacional a la situación pre-1980" (Cox y Lemaitre, 1999).

imponen restricciones. Así, en las Corporaciones Municipales y Municipalidades, la administración del personal no docente se rige por el Código del Trabajo. Sin embargo, se aprecia una inmovilidad similar de dicho personal a la que rige para el personal docente. Una evidente interpretación es que ello es la consecuencia de la dificultad de disponer de dos sistemas laborales dentro de una institución; esto es, la existencia del Estatuto Docente se puede considerar un piso mínimo que se debe aplicar a todos los funcionarios. Una interpretación diferente, que matiza el efecto del Estatuto Docente como restricción objetiva, se refiere a la falta de un sistema de rendición de cuentas y el carácter político del Alcalde. Así, en materia por ejemplo de negociación de salarios y despido de funcionarios no docentes, el Alcalde entra en una negociación política con las Escuelas de Profesores, independientemente de la dependencia formal de los funcionarios. Los incentivos del municipio no están alineados con los de desempeño educacional, que tienen una maduración mayor a la que tiene el ciclo político.

El problema previo se agudiza por el hecho que distinguir qué escuelas lo hacen bien de las que no lo hacen es una materia técnica difícil y, concretamente, virtualmente imposible de detectar. Más aún, a tal falta de transparencia contribuye el hecho que la decisión de cerrar o fusionar escuelas sea especialmente difícil para los Alcaldes y, por ende, se induzcan acciones para mantener continuos subsidios cruzados entre escuelas, impidiendo que las escuelas que pierden alumnos por mala gestión o docencia, puedan cerrar y facilitar el traslado de los estudiantes a escuelas de mejor desempeño relativo.

Sin dudas que contribuye a lo anterior la doble dependencia a que están afectas las escuelas municipales. La responsabilidad por la gestión educativa municipal presenta una fuerte disgregación, tanto a nivel institucional, como de los sostenedores municipales y de los directores o de los mismos profesores. La LOCE señala que el MINEDUC se hará cargo de los aspectos técnico pedagógicos de la educación municipal, mientras los DAEM o Corporaciones se harán cargo de la administración. Sin embargo, esta división resulta artificial en muchos casos y conduce a una falta de compromisos y de irresponsabilidad mutua sobre los resultados educativos. Evidentemente, en el ámbito educativo las decisiones administrativas tienen repercusiones pedagógicas y viceversa (OECD, 2004). Por su parte, los DEPROV y los sostenedores municipales no generan ni una coordinación del trabajo educativo ni una clara delimitación de sus responsabilidades y logros. En la práctica, algunos sostenedores con capacidad de recursos y, argumentando que ellos son quienes aparecen como responsables de los resultados en los municipios, han optado por entrar definitivamente a trabajar aspectos pedagógicos, lo que muchas veces deriva en paralelismos y disputas con el MINEDUC. La planificación educativa y los lineamientos están divididos entre las labores del Ministerio y las labores del

municipio. Al respecto, la norma debe indicar algo, pero la práctica muestra que la incidencia del MINEDUC es muy grande y tiene que ver con los Inspectores Pedagógicos. Así, la participación de los DEPROV en materias pedagógicas, que suelen ir más allá de lo que se puede calificar una fiscalización de contenidos y estándares mínimos, hace que los municipios no tengan ante la comunidad la responsabilidad del resultado educativo. Por analogía, los méritos a una buena gestión, con todos los costos que ello puede significar, no son atribuidos a los municipios. Consecuentemente, los incentivos para realizar gestiones administrativas, pero sobre todo docentes adecuadas, no son en lo absoluto claros.

Adicionalmente, la ausencia de rendiciones de cuentas a nivel individual de las escuelas hace que los incentivos de las municipalidades no estén en la línea de premiar a las mejores escuelas y, por ende, no se produzca una selección virtuosa de escuelas a través del sistema del voucher. Todos los ingresos, tanto por concepto de subvención, como por transferencias municipales llegan al DAEM o la Corporación de Educación y ahí se decide el presupuesto que se asignará a cada escuela y se contrata a los profesores. El hecho de que los directores no puedan administrar directamente sus propios recursos (principalmente, financieros y humanos), implica también que éstos no se hacen responsables de sus resultados.

Lo anterior es consistente con el hecho que si bien se faculta a los municipios para formar asociaciones municipales con la finalidad de facilitar la solución de problemas que sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, ello raramente se verifica. La consecuencia obvia es que no sea el sistema sino la visión, el liderazgo y la voluntad política, lo que induce a un Alcalde a vencer los obstáculos para realizar una adecuada gestión educativa. En este sentido, incluso los municipios que lo hacen bien bajo una determinada gestión alcaldía, pueden dejar de hacerlo en una inmediatez posterior.

#### **4.2 Propuestas**

Del diagnóstico bastante consensuado de la literatura, de los nuevos antecedentes que aparecen del análisis realizado en este trabajo y de un conjunto de entrevistas a sostenedores municipales que hemos venido realizando en la su ejecución, podemos concluir, de modo general, que el problema de la educación en Chile no tiene que ver con la descentralización, que de hecho se implementó como consecuencia del diagnóstico de una educación deficiente e inequitativa. La evidencia de ninguna manera pudiera atribuir a la descentralización los resultados relativamente deficientes del sistema escolar chileno. Por el contrario, el hecho que los municipios se desempeñen bajo un marco de particular extrema rigidez en materia de evaluación, remoción y salarios de docentes y directivos, unido al hecho que un conjunto significativo

de municipios se desempeña de manera tan exitosa que supera el desempeño de los colegios privados pagados y de las escuelas privadas subvencionadas, indica que la educación descentralizada y municipalizada suele ser una excelente opción y que además, puede ser mejorada sustancialmente con políticas de gestión y también con mayores recursos.

En este sentido y considerando que la descentralización es una herramienta efectiva para solucionar adecuadamente las necesidades de las comunidades, es a nuestro juicio peligroso dejar a la voluntad de los municipios la provisión subsidiaria de educación de calidad. Por el contrario, ello debe ser ineludible y la responsabilidad de un mal servicio debiera constituirse en causal de remoción y sanción. Ello, sin embargo, requiere entregar más atribuciones y herramientas a los municipios, lo que por supuesto debe considerar un rol especialmente activo de un ente fiscalizador del otorgamiento de una enseñanza de calidad.

Lo anterior no es un enunciado filosófico, sino que la deducción a partir de la observación de las enormes diferencias entre municipios y que no obedecen ni a la disímil vulnerabilidad social de los estudiantes ni a los distintos recursos que cada municipio entrega para cumplir con el objetivo de la educación. Más aún, como también lo sugiere la evidencia sobre instrumentos de gestión utilizados, hallamos que medidas muy básicas de gestión educacional, como la existencia de equipos de gestión, el desarrollo de competencias para los profesores y la información de resultados a los padres son variables que también afectan positivamente el desempeño escolar que evidentemente, deben constituir un requerimiento para cada escuela de cada municipio. Sin embargo, es evidente también que la recomendación relativa a la gestión no puede derivarse exclusivamente de lo que sugiere el SNED. Esa es información muy gruesa, asociada a variables muy generales que constituyen mínimos y que indican un potencial de mejoría por esta vía aún mayor.

Consecuentemente y aparte de las recomendaciones que dicen relación directa con la implementación de esquemas de gestión mínimos, como disponer de equipos de gestión, reportar los resultados y desarrollar las competencias de profesores, es posible deducir un conjunto de temas para avanzar en pos de un mejoramiento sustancial en la educación, como por ejemplo, lo relativo a la evaluación de los docentes y a las consecuencias sobre los mal evaluados, elementos que en su ausencia limitan considerablemente la gestión educativa de los municipios. El avance hacia la evaluación docente que se ha visto en los últimos años es positivo pero insuficiente, y las consecuencias se expresan claramente en un desempeño particularmente malo de los municipios que tienen profesores más antiguos. Por cierto que la derogación del Estatuto Docente en lo relativo a la inamovilidad es lo más efectivo, pero, ante la imposibilidad de aquello, debiera considerarse una transición que acepte dos



regímenes, en los que las nuevas contrataciones, a partir de la modificación de la ley, no estén sujetas a esa inamovilidad y puedan acceder a una estructura de remuneraciones sustancialmente más basada en el desempeño.

En cuanto a propuestas deducidas de los resultados de este trabajo, destacamos un conjunto referido a dos áreas, Información y Gestión Focalizada. La primera revela la importancia de dirimir la falta de responsabilidad por el proceso educativo y se traduce en definir la responsabilidad municipal y darle un papel clave a los padres mediante la entrega de mayor información. La segunda conlleva propuestas orientadas al Ministerio que permiten descentralizar y focalizar su acción, potenciando el trabajo exclusivamente de los municipios más críticos.

### **i) Información: Índices corregidos y límite a subsidios cruzados**

Una forma de ejercer el control sobre la calidad de la educación la deben ejercer los padres. Este mecanismo de control ha sido fuertemente cuestionado en parte de la literatura chilena, por cuanto algunos analistas señalan que los padres no muestran mayor reactividad a los malos resultados, en parte porque desconocen o son incapaces de procesarlos. Sin embargo, ello es claramente esperable, por cuanto, como lo hemos mostrado en la sección 3, los resultados son extremadamente difíciles de interpretar.

Para limitar la confusa información que puede dar un sostenedor, en el sentido que los resultados podrían obedecer a la vulnerabilidad de los estudiantes, es recomendable implementar un sistema de información de los resultados de los sostenedores que considere las condicionantes sociodemográficas de los estudiantes y se exprese, como lo hemos hecho en la sección 3, de la forma de un ranking único. Esta información puede ser provista por el Ministerio a nivel de escuela y de sostenedor, con una metodología explícita y replicable. La construcción del ranking aquí desarrollado es un modelo a perfeccionar, incluyendo, por ejemplo, la evolución del puntaje en el tiempo, lo que entrega también una medida de valor agregado.

Reconocer que las medidas correctas de calidad deben controlar las diferencias en condiciones sociodemográficas sugiere que deben tomarse medidas complementarias relativas a la igualdad de oportunidades. Ellas están estrechamente relacionadas a la subvención, materia sobre la que se proponen dos medidas. En primer lugar, una subvención diferenciada que dé cuenta del hecho que las diferencias no condicionales de rendimientos entre escuelas municipales y particulares subvencionadas, que es del orden de 20 puntos, se reduce a 10 cuando se considera el hecho que las escuelas municipales atienden, en promedio, a estudiantes más vulnerables. Ello implica que una subvención diferenciada que considere el grado de vulnerabilidad de los estudiantes, debiera reducir la brecha educativa en 10 puntos, siempre y cuando la mayor disponibilidad de recursos producto de esta mayor subvención no se emplee mal.

Sigue de este análisis la recomendación de crear una subvención diferenciada por alumno que no considere la escuela sino las condiciones del mismo.

En segundo lugar, se propone estudiar la profundización del sentido del subsidio a la demanda. Aprovechando que el diseño de la subvención diferenciada requerirá la caracterización socioeconómica de los beneficiarios, permitir que la subvención pueda ser utilizada para acceder a escuelas particulares pagadas facilitará el mejoramiento por la vía de la sustitución. Ello debiera dar la posibilidad que estudiantes de muy escasos recursos accedan a escuelas particulares de mayor excelencia, las que, crecientemente con la transición demográfica, irán generando vacantes que puedan ser llenadas por estudiantes que paguen menos.

En esta misma dirección, cabe indicar que uno de los problemas que limitan a los directores tanto en su gestión, como también por hacerlos menos responsables de los resultados, es que por la magnitud de los subsidios cruzados, no ven los resultados de un mayor esfuerzo y trabajo reflejados en mayores disponibilidades presupuestarias. Adicionalmente, mantener subsidios y no permitir el cierre de escuelas impide un mejoramiento de la educación a través de las sustitución de escuelas, que suele ser una forma rápida de permitir un acceso a mejor educación. No obstante, entendiendo que ciertos subsidios cruzados entre escuelas son necesarios, se propone limitar dichos subsidios, determinando que una proporción de los ingresos por subvención escolar vayan necesariamente a cada escuela.

## **ii) Gestión y Focalización del Ministerio**

Dos propuestas relativas a la gestión del Ministerio, que focalizan su labor y que permiten un trabajo descentralizado de los sostenedores municipales dicen relación con los concursos de directores y, derechamente, con la focalización de la fiscalización y el apoyo entregado por el Ministerio.

En cuanto a lo primero, cabe reconocer los importantes avances respecto de ir progresivamente eliminando los cargos vitalicios de directores e impulsando concursos con inamovilidad de cinco años, proceso que no está completo. La inamovilidad de directores en el plazo de cinco años puede ser cuestionada, pero no es el problema crítico. El problema crítico es que las bases para cumplir los requerimientos de los concursos son elementales, lo que implica que, en definitiva, quede a voluntad y criterio del Alcalde definir quién llena el cargo. Consecuentemente, los concursos, como se han establecido, pueden implicar que finalmente los cargos se llenen con criterios en los que no se privilegie la excelencia, el liderazgo y el potencial del candidato.

Nuestra recomendación es que hayan concursos regionales o nacionales en los que todos los candidatos postulen a los cargos de director, y en los que una comisión técnica de alto nivel, con la participación de los alcaldes,

pero independiente de los alcaldes que finalmente contratarán, determine un puntaje para cada postulante. El postulante de mayor puntaje tendrá la primera opción para llenar el cargo, y así, cada cargo se llenará en función de los puntajes de los postulantes, lo que terminará con asignaciones con criterios distintos a los que tal elección debe tener. La forma en que se debiera abordar el problema de los incentivos a dar lo máximo de sí, a la vez de inducir a los mejores profesionales a optar a ser director de escuelas, es estableciendo salarios sustancialmente mayores para ellos.

En relación con la focalización y el esfuerzo del Ministerio, cabe destacar que la evidencia es clara en cuanto a que un conjunto significativo de sostenedores municipales y privados subvencionados cumplen largamente con estándares satisfactorios de resultados y procesos. Sin embargo, una queja recurrente de algunos sostenedores particularmente exitosos es que el Ministerio les cuestiona métodos de enseñanza y formas que no tienen que ver con resultados ni con contenidos mínimos. Por otra parte, el Ministerio no da abasto para servir, apoyar y vigilar a otros sostenedores que no entregan la calidad mínima requerida.

La propuesta natural a partir de este diagnóstico es definir un esquema de acreditación fundamentalmente basado en los resultados, que libere de la vigilancia del Ministerio a los sostenedores que la cumplan. Evidentemente, este tipo de acreditación no obsta para que el Ministerio siga cumpliendo con las labores de fiscalización relativas a la asistencia.

## Referencias

- **Arancibia, V.** (1994) “La Educación en Chile: Percepciones de la Opinión Pública y de Expertos”, Estudios Públicos, 54.
- **Bellei, C. y P. González** (2002) “Educación y Competitividad en Chile”, FLACSO.
- **Bellei, C., G. Muñoz, L. Pérez y D. Raczynski** (2003) “Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza: ¿Quién dijo que no se puede?”, UNICEF y Asesorías para el Desarrollo.
- **Beyer, H.** (2001) “Falencias Institucionales en Educación: Reflexiones a Propósito de los Resultados del TIMSS”, Estudios Públicos, 82.
- **Brunner, J.J. y G. Elacqua** (2003) “Informe Capital Humano en Chile”, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.
- **Caro, C.** (2005): “Resultados SIMCE 2002. Derribando Mitos”, Documento de Estudios, Departamento de Estudios Municipales, SUBDERE.
- **Contreras, D. y G. Elacqua** (2005): “El desafío de la calidad de la educación en Chile”, En Foco, 43, Expansiva, Santiago, Chile.
- **Cox, C. y M.J. Lemaitre** (1999): “Market and State Principles of Reform in Chilean Education” chapter 4, in Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges, WBI Development Studies, World Bank.
- **Elacqua, G. y Pacheco** (2000): “Segregación Escolar y Políticas Públicas”, Documento de Trabajo, Universidad Adolfo Ibáñez.
- **Gallego, F.** (2002) “Competencia y Resultados Educativos: Teoría y Evidencia para Chile”, Cuadernos de Economía, V.39, N° 118.
- **García, C. y R. Paredes** (2006): “Reducing the Educational Gap in Chile: Good Results in Vulnerable Groups”, Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad Católica.
- **González, P.** (2002) “Lecciones de la Investigación Económica Sobre el Rol del Sector Privado en Educación”, Documento de Trabajo N° 117, Centro de Economía Aplicada, U. de Chile.
- **Hanushek, E. A.** (1998): “School resources and student performance,” in Does Money Matter? pp. 43-73, E. Burtless (Ed.), Washington DC: Brookings Institution.
- **Hornkohl, M.** (2005) “País Municipal: Buenas Prácticas”, SUBDERE-Universidad Católica-Asociación Chilena de Municipalidades.
- **Irarrázaval, I.** (2001): “Determinación de Funciones de Costo por Tipo de Provisión de Servicios Municipales y su Financiamiento”, documento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Santiago, Chile.

- **Matte, P.** (2005): “Incentivos y Rendición de Cuentas: Claves de Escuelas Efectivas”, Seminario Calidad y Gestión en Educación, 2005.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (1998) “¿Cómo se comparan los resultados de la prueba SIMCE entre escuelas privados y públicos?” Revista Perspectivas en Política, Volumen 2, Número 1.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (1999) “Brechas de Calidad y Sistemas de Incentivos en Educación en Chile”, Revista Enfoques Educativos vol 2 N°2.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (2000) “Determinación de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media en Chile”, Centro de Economía Aplicada, U. de Chile.
- **Mizala, A., y P. Romaguera** (2000). “Los maestros en Chile: carreras e incentivos”, BID.
- **Mizala, A. y P. Romaguera** (2002) “Regulación, incentivos y remuneraciones de los profesores en Chile”.
- **OECD** (2004). “Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile-París”. OECD.
- **Rivkin, S.G. E. Hanushek, y J.F. Kain**, (2001). “Teachers, Schools, and Academic Achievement” NBER Working Paper Number 6691.
- **Sapelli, C.** (2003) “The Chilean Voucher System. Some New Results and Research Challenges”, Cuadernos de Economía N° 121.
- **Sapelli, C. y B.Vial** (2002) “The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System”, Cuadernos de Economía, Año 39, N° 118.
- **Seebach, C. y B. Correa** (2006): “Educación Municipal: los casos de Puente Alto y La Pintana”, documentos en proceso.
- **Teddlie, C., Reynolds, D. y Sammons, P.** (2000): “The methodology and scientific properties of school effectiveness research”, en The international handbook of school effectiveness research. C. Teddlie and D. Reynolds. London and new York, Falmer Press.
- **Tokman, A.** (2004) “Educación y Crecimiento en Chile”, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 289.





# Potenciación de la política pública de convivencia social escolar

INVESTIGADORES

**M. ISIDORA MENA**

Académica Escuela de Psicología UC

**NEVA MILICIC**

Académica Escuela de Psicología UC

**CLAUDIA ROMAGNOLI**

Psicóloga UC

**ANA MARÍA VALDÉS**

Psicóloga UC

---

## Introducción

La preocupación por brindar educación de calidad está muy vigente en nuestro país; los esfuerzos sin embargo han enfatizado el desarrollo de competencias intelectuales por sobre las competencias personales, sociales y éticas. El tema de la convivencia social escolar y la formación socio afectiva y ética han sido relegadas a segundo plano, e invisibilizadas en su impacto en la dimensión académica e intelectual.

La realidad psicosocial y cultural actual habla de problemas de convivencia y de fuertes desafíos formativos que emergen del mundo moderno, y que requieren ser abordados también por la escuela. Como respuesta, los nuevos currículo incluyen a través de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de las asignaturas, así como a través de los objetivos transversales, contenidos y habilidades que apuntan al desarrollo socio afectivo y ético. Sin embargo, la invisibilización de los contextos de convivencia y su efecto formador, la tradicional ausencia de formación socio afectiva y ética en la cultura escolar (especialmente en educación media), la ausencia de evaluaciones de estas nuevas dimensiones que relegan lo socio afectivo a un segundo plano, no han permitido hacerse cargo en la práctica, de estas problemáticas psicosociales y culturales. Se vuelve perentorio profundizar y complementar las actuales políticas para que se logren sus objetivos.



Nuestra visión, apoyada en múltiples investigaciones, es que una adecuada preocupación por la formación en habilidades socio afectivas y éticas, hacia la búsqueda de una forma de convivencia más democrática, no sólo tendrá efectos positivos en los desafíos culturales y problemática psicosocial, sino que además traerá notables mejoras en los aprendizajes de los alumnos. El rendimiento final en todos los planos depende del desarrollo complementario y sinérgico de las distintas dimensiones humanas. Los contextos formativos, los estilos relacionales, la calidad de la convivencia social escolar, afectan la calidad de los aprendizajes educativos. Investigaciones sobre las escuelas efectivas reconocen cómo la calidad de la convivencia escolar se encuentra entre los factores de mayor incidencia en la eficacia de estas instituciones. El programa de investigaciones en Convivencia Escolar VALORAS UC, de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica, ha generado reflexión, investigación y propuestas para desarrollar el currículum de convivencia y de formación socio afectiva y ética en el sistema educacional chileno. Valoras UC surge en respuesta a la necesidad de encontrar formas para llevar a la práctica los objetivos transversales de la reforma educativa relacionados con los valores de convivencia. En vistas de ello, el año 2002 la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el PIIE (Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación) se adjudicaron un proyecto FONDEF, de CONICYT, que desarrollan apoyados por el Ministerio de Educación, el Colegio de Profesores, Codelco El Salvador, Fundación Goudie y Ediciones Lom. El proyecto permitió realizar investigaciones, estudios y una experiencia piloto de un año y medio, en 14 escuelas y liceos del país.

El equipo profesional que lidera Valoras UC incluye académicas e investigadoras de larga trayectoria como psicólogas educacionales ocupadas del tema socio afectivo y ético: Neva Milicic, Isidora Mena, María Alicia Halcartegaray, Lidia Alcalay y Claudia Romagnoli. Junto a ellas, un equipo asociado, también de trayectoria en el área de la convivencia escolar y de la escuela, unidos a un equipo en formación que investiga, diseña, imparte docencia e interactúa con otros organismos para impactar la política pública en convivencia escolar.

La propuesta que se presenta en este documento, está siendo actualmente implementada en diversas escuelas de algunas regiones del país. El Concurso de Políticas Públicas permitió iniciar un intento sostenido para aportar investigación y desarrollo a la política pública escolar. Se ha avanzado en el diagnóstico del problema, en el desarrollo de la propuesta, en las alianzas para hacerla realidad y en la comprensión de las dificultades para lograrlo.

## I. Presentación del problema a abordar

### 1. Antecedentes y consideraciones del problema

Múltiples son las razones que conviven para explicar la importancia y urgencia de la formación socio afectiva y ética en la escuela, y la necesidad de mejorar la calidad de la convivencia social escolar: los índices de agresividad y violencia en la escuela, el reporte de un mal clima escolar, la falta de valores pro sociales en el actuar de muchos jóvenes, la alta prevalencia de conductas de riesgo y problemas en la salud mental juvenil y docente, los efectos sociales negativos de la modernización constituye una dimensión de la problemática. Los desafíos formativos de los ciudadanos que requiere un país en desarrollo, en una economía globalizada y altamente competitiva, es otra dimensión que nos obliga a mirar lo socio afectivo y ético.

#### a) Problemática psicosocial actual que demanda la necesidad de mejorar la calidad de la convivencia y formación socio afectiva y ética

Las problemáticas psicosociales actuales parecieran ser las que arrojan la primera señal de alarma con respecto a la calidad de la convivencia social escolar nacional o al menos esta alarma parece ser más audible para toda la sociedad. En dicha línea, el tema de la violencia escolar ha sido muy publicitado por los medios en el último tiempo, pero su abordaje no ha sido del todo claro.

Las investigaciones relacionadas con violencia escolar, muestran una realidad paradójica. Un estudio realizado por la Organización de Naciones Unidas para la educación (UNESCO, 2005) en Chile, señala que si bien el 81% del alumnado se siente feliz en el colegio, el 23,7% de los alumnos señalan que hay violencia en el establecimiento. Al indagar más profundamente en este fenómeno, aparece que sólo el 9% de los alumnos dice haber sido víctima de agresión física, sin embargo el 14% dice haber sufrido aislamiento social o ignorancia de sus pares; el 23% afirma haber sido víctima de robo o daño a sus pertenencias; y un 28% asevera ser víctima frecuente de insultos y maledicencias; todas formas de violencia que han sido menos consideradas, pero que conllevan consecuencias no de menor consideración, como se discutirá más adelante.

A su vez, se ha estudiado que no sólo los alumnos se sienten víctimas de formas alternativas de violencia, también los profesores señalan sufrirla. Un 67% de los profesores siente que le faltan al respeto y un 14% dice sufrir agresión física por parte de alumnos. Además, un 32% de los profesores señala que en las escuelas se ridiculiza a alumnos (el 40% de los alumnos dice haberse sentido ridiculizado); un 13% señala que se les intimida con amenazas (el 16% de los alumnos dice haber sido víctima de ello) (UNESCO, 2005).

Cabría preguntarse si estas cifras pueden explicar, al menos en parte, los alarmantes índices de “burn out” (agotamiento laboral) entre los profesores. Tal como muestra las investigaciones, en Chile un 27,4% de los profesores presenta este síndrome, lo que podría relacionarse con las elevadas tasas de uso de licencias médicas entre los docentes (45,5% de los profesores) (Valdivia, et al., 2000).

Así también un estudio realizado por el Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación, PIIE, (Magendzo, 1999), muestra que los jóvenes chilenos perciben gran discriminación al interior de las escuelas, principalmente producto de la negación de la legitimidad de las diferencias y de la descalificación de la individualidad.

En relación con las consecuencias que tendría el uso de violencia sostenida en las escuelas, una investigación referida en el Informe Cisneros VII en España (Oñate, 2005) entrega importante información. Los resultados indican que el ser víctima de violencia frecuente se relaciona fuertemente con el desarrollo de una auto imagen negativa en las víctimas (un 37% de las víctimas lo presentan), depresión (36%), ansiedad (36%), distimia afectiva (30%), introversión social (25%); ideación suicida (15%), somatizaciones (14%). Así, esta forma de maltrato incidiría fuertemente en la salud mental de los miembros de la escuela.

Por su parte, un estudio de la Fundación Paz Ciudadana (2005) identifica ciertas consecuencias de la violencia escolar sobre la percepción de los alumnos en relación a la educación. Entre ellas se destaca la sensación de ser víctima de vulneración de derechos a temprana edad; la menor capacidad de disfrute en la escuela, la menor posesión de amistades, una percepción de falta de sentido del aprendizaje, una mayor tendencia a comportamientos disruptivos y/o violentos en la sala de clases y comportamientos de riesgo. Todas estas consecuencias afectarían el aprendizaje del alumno, la convivencia escolar, y la formación ciudadana.

Sin embargo, no sólo los índices de violencia permiten visualizar la necesidad de reformas para mejorar la calidad de la convivencia social escolar. También resulta necesario tomar conciencia de cómo las formas de relación al interior de nuestras escuelas, si bien tienden a ser más democráticas que en el pasado, aún presentan un autoritarismo que dificulta un aprendizaje de convivencia democrática. Tal como señala Solar (2000, 2002), “en las escuelas chilenas existe un autoritarismo en el ejercicio del liderazgo que ha sido invisibilizado por el acostumbramiento a una apariencia democrática de toma de decisiones” (pp.36) Así también, un estudio realizado por el PIIE (Magendzo, 1999), muestra que la disciplina escolar sería percibida en gran parte como un espacio expresivo de discriminaciones: las sanciones serían vistas como

instrumentos de discriminación que explicitan relaciones de poder al interior de la escuela. A esto se suman los resultados arrojados por los Estudios sobre Desarrollo Humano (1996, 1998, 2000) realizados en el marco del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. También estudios de perspectiva etnográfica, investigaciones que rescatan los significados de los actores, realizados por el PIIIE muestran que en Chile los jóvenes no se sienten sujetos de derecho frente al ejercicio de poder de la autoridad; también constata la dificultad por parte de la institución escolar de aceptar a los alumnos y sus organizaciones como otro legítimo. Y es que pese a las evidencias que muestran que los métodos autoritarios, no sólo van en contra de valores y visiones de humanidad y de sociedad, sino que además son poco efectivos, Chile sigue siendo un país prioritariamente autoritario (Cerdeña y Toledo, 2000).

Esto podría estar asociado con el escaso espacio para la participación social que se observa en los establecimientos escolares, tal como muestra un estudio de la UNESCO (2005). En él se muestra que el 28% de los alumnos cree que el establecimiento no toma en cuenta las opiniones de los estudiantes para resolver los problemas que los aquejan en la escuela. Así también, una investigación de la Organización de Estados Americanos, OEI, (2005) confirma esta idea, al encontrar que el 62% de los directivos de los colegios evaluados asumen que la participación de los estudiantes es débil; una cifra similar es también arrojada por profesores y apoderados.

En esta misma línea, los resultados arrojados por los Estudios sobre Desarrollo Humano (1996, 1998, 2000) realizados en el marco del PNUD, muestran cómo la mayoría de los chilenos percibe ausencia de relaciones de reciprocidad en los servicios públicos y escaso respeto a los derechos en relación a la situación económica de la persona. Este estudio plantea la necesidad imperante de humanizar la convivencia en Chile.

Por otro lado, el aumento de problemas psicosociales, es para muchos una importante señal que muestra lagunas en la formación del alumnado. Entre estas problemáticas aparece un aumento del consumo de sustancias (entre un 18 y un 26% de los jóvenes de la RM señalan tener un alto nivel de consumo de alcohol; y un 11% señala haber consumido drogas ilícitas (Ministerio de Salud de Chile, Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud, Centros para el control y prevención de enfermedades Atlanta, 2005); la tasa de embarazos adolescentes es elevada (en el año 2002, la tasa de nacimientos de jóvenes adolescentes fue de un 14.9%) (Instituto Nacional de Estadísticas, 2002), entre otras.

También el aumento progresivo de las tasas de delincuencia, crímenes, abusos que ha experimentado nuestro país, es para algunos un índice que reafirma la necesidad de mayor formación en habilidades socio afectivas y

éticas, y en valores de convivencia prosocial. Sin duda, las cifras resultan inquietantes; los chilenos cada vez se sienten más inseguros y amenazados ante la posibilidad de ser víctimas de violencia. Un estudio realizado por la Fundación Paz Ciudadana y Adimark (2004) muestra que durante el último año, el 35,6% de los jóvenes ha sido víctima de algún tipo de daño; que el 17,6% ha sido víctima de algún tipo de agresión física y un 8,6%, de robo o hurto. Más radical resulta la sensación de miedo que se ha identificado entre los ciudadanos jóvenes (57% de ellos temerían sufrir algún asalto o robo en una plaza del país, y un 62% temería ser víctima de ello en su casa). Claramente, estas cifras, aluden a una percepción de convivencia nacional con altos índices de violencia.

### **b) Problemática cultural actual que demanda la necesidad de mejorar la calidad de la convivencia y formación socio afectiva y ética**

Otro factor de la realidad nacional e internacional que cabe mencionar en relación con la necesidad de formación en habilidades socio afectivas y éticas es el contexto histórico en que nos insertamos. Y es que la modernidad, basada en la lógica económica, en la expansión del mercado y la globalización provocaría una fuerte ruptura de los compromisos locales y las formas habituales de solidaridad y de cohesión con nuestros semejantes (Tedesco, 2000). De ahí, el que el concepto de ciudadanía asociado a la Nación haya comenzado a perder significado, y el individualismo aparezca exacerbado (Osorio, 2003). En relación con ello, múltiples diagnósticos de la sociedad actual muestran que la ruptura de los vínculos tradicionales de solidaridad ha generado nuevas formas de exclusión, soledad y marginalidad. Situación frente a la que surgen valores de intolerancia, discriminación y de exacerbación de las diferencias (Tedesco, 2000).

Por otra parte, la modernidad también provocaría un fuerte estado de inseguridad, incertidumbre y desprotección en los miembros de la sociedad, lo que se explicaría por el aumento de la “reflexividad social”, caracterizada por la tendencia a cuestionarlo todo. Por ello, es que lo que antes era valioso y válido, hoy se convierte en una interrogante (op.cit.).

En esta línea, se percibe a la modernidad como una moneda de dos caras. Mientras por un lado ella ofrece un escenario adverso a la reproducción de vínculos comunitarios; por el otro, demanda la revalorización de una sociedad más humana, horizontal y transparente, donde existan más certezas y valores compartidos. Tal como postula el historiador inglés Eric Hobsbawm (1990, en Tironi, 2005), nunca se había empleado más la palabra “comunidad” que en los tiempos actuales, justamente porque ella es una experiencia difícil de encontrar en la vida de todos los días. Se buscarían, más que nunca, grupos a los cuales poder pertenecer, con seguridad, porque el mundo en que se vive no detiene su movimiento y ya no se pueden poseer certezas (op.cit.).

Así, la formación socio afectiva y ética se presentaría, como una posibilidad civilizadora para establecer un acuerdo ético, con proyecciones públicas, que puede llegar a darle un sustento ético-cultural a la democracia, en la medida que todos los ciudadanos reconocen el repertorio de valores contenidos en los instrumentos internacionales de los derechos humanos y se comprometen a hacerlos valer bajo cualquier condición (Osorio, 2003). Se vuelve central la construcción de lo común en la sociedad, en un contexto donde la tendencia se dirige hacia un individualismo exacerbado. El fortalecimiento de la cohesión social sobre la base de la aceptación consciente de la existencia del “otro”, del diferente, ha de convertirse en el principal objetivo de las instituciones responsables del proceso de socialización (Tedesco, 2000). Porque no cualquier sociedad sirve a esta demanda; la petición es por una sociedad más humana y acogedora; que invite al éxito, pero que también proteja ante el fracaso (Tironi, 2005).

Sin embargo, pese a que son múltiples las razones reconocidas que muestran la necesidad de mayor formación socio afectiva y ética, se ha visto que en las escuelas esta urgencia se seguiría visualizando, en gran parte, como algo de secundaria importancia en comparación con contenidos académicos. Un estudio realizado por la OEI (2005), citado anteriormente, muestra que el 62% de los directivos de los establecimientos evaluados, asumen que la mayoría de las asignaturas dan demasiada importancia a los contenidos más que a habilidades sociales.

Según Osorio (2003), esto podría explicarse por la influencia de la modernidad, que tendería a privilegiar la formación de competencias instrumentales y técnicas por sobre la educación de valores y virtudes, de acuerdo con su lógica económica: más importante que la solidaridad o el respeto de los derechos humanos, sería la habilidad de saber situarse bien social y laboralmente.

## **2. Efectos de la implementación de programas que estimulan una convivencia social positiva y el desarrollo socio afectivo y ético**

Las investigaciones muestran cómo el trabajo en la formación socio afectiva de los alumnos, trae consigo numerosos beneficios. Ellos no sólo son relevantes en tanto reducen las problemáticas psicosociales y culturales, anteriormente expuestas, sino que además en cuanto producen significativas mejoras en el desarrollo integral del alumnado y en la calidad de los aprendizajes.

### **a) Prevención y disminución de conductas de riesgo**

Múltiples estudios que han evaluado el impacto de programas de no violencia y de promoción de convivencia prosocial han confirmado cómo la formación valórica que promueve mejoras en la convivencia escolar, conlleva efectos positivos en la prevención y disminución de los problemas psicosociales que,

como se expuso anteriormente, por su gravedad demandan atención. Entre los efectos encontrados, aparece la disminución del ausentismo escolar (así como un buen ambiente laboral disminuye el ausentismo laboral), junto con afirmar que se constituye en un factor central en la prevención y disminución de conductas de riesgo. Entre ellos está la investigación de Berkowitz y Bier (2005), quienes a través de la comparación de estudios evaluadores de programas realizados en Estados Unidos, encontraron relevantes resultados. Según los autores, entre las dimensiones que recibieron el mayor impacto de la implementación de los “programas de educación del carácter”, se encontraron efectos favorables sobre la prevención de conductas de riesgo. Ejemplo de ello, son: el impacto sobre los comportamientos sexuales de los jóvenes (el 91% de los programas impactaron significativamente sobre esta área), el desarrollo de habilidades de solución de problemas (64% de efectividad), la disminución de la violencia y agresión en la escuela (48% de efectividad), disminución del abuso de drogas (48% de efectividad).

### **b) Logro de una formación más integral de los alumnos**

La formación en habilidades socio afectivas no sólo es una urgencia que surge en respuesta a la necesidad de reducir ciertos problemas sociales, sino por sobre todo es un bien en sí mismo, demandado por la realidad cultural actual. Es una inversión en bienestar, con múltiples consecuencias que siguen amplificando su efecto positivo (Peluchonneau & Romagnoli, 1994).

Esta formación es un bien en sí mismo en tanto responde a una dimensión básica del ser humano: sus preguntas morales, su dimensión moral y ética. ¿Cómo debiera vivir mi vida?, ¿cuáles son mis valores personales? El ser humano, como ser en convivencia y relación con otros, debe irse haciendo consciente y responsable de sus actos, ideas y opciones personales, y de su interacción con los demás y con el medio. Así la consideración de lo valórico guarda relación con la concepción de un ser completo y total, con conocimiento y afectos, individual y en relación (opcit).

En esta línea, algunas de las investigaciones aludidas anteriormente revelan cómo los programas de no violencia, de promoción de convivencia pro-social y de formación valórica confirman estos efectos positivos. El estudio de Berkowitz y Bier (2005), junto con los efectos señalados en torno a la prevención de conductas de riesgo, muestran que estos programas también inciden de manera muy significativa en competencias centrales para el desarrollo de alumnos integrales, como son el desarrollo de la cognición socio-moral (los programas tuvieron un 74% de efectividad), desarrollo de competencia emocional (64% de efectividad), mejora en las relaciones interpersonales (62% de efectividad), desarrollo de competencias comunicativas (50%), desarrollo de comportamientos y actitudes pro-sociales (43%).

### c) Mejoramiento de la calidad de los aprendizajes

Diversos estudios dan cuenta del impacto de una positiva convivencia escolar en el aprendizaje. Un estudio realizado por Juan Casassus (UNESCO, 2001) arroja una elevada correlación entre estos factores. Dicha investigación se centró en el Primer Estudio Internacional comparativo (PEIC) en Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados y se aplicó a toda América Latina. Entre sus resultados, destaca al clima emocional del aula como un factor con muy elevada incidencia en el aprendizaje; señalándose que el cómo los alumnos perciban este clima incidiría altamente en su desempeño y nivel de aprendizaje. “Los efectos asociados con el clima del aula se mostraron particularmente impresionantes, dado que sugieren que los puntajes de los estudiantes que pertenecen a cursos donde los alumnos no se importunan entre sí, donde las peleas ocurren muy rara vez y, donde los estudiantes son buenos amigos entre sí, estos obtienen puntajes mucho más altos que aquellos de cursos donde tales hechos son de común ocurrencia” (UNESCO, 2001, pp. 75). Esta conclusión se ve reforzada por numerosas investigaciones (Battistich, 2003; UNESCO 1995).

En esta línea, el estudio de Berkowitz y Bier (2005), junto con los efectos señalados anteriormente, muestra que el 59% de los programas de formación del carácter, incidirían positivamente en los logros académicos de manera significativa.

Así también, el Informe “Sistematización y Estudio de las Escuelas P-900 que no avanzan” realizado por la Universidad Alberto Hurtado y CIDE (Róman y Cardemil, 2001), señala que las escuelas que no avanzan en la Región Metropolitana tienen problemas de convivencia. Y en contraparte, el Informe de Capital Humano (Brunner y Elacqua, 2003), muestra que las escuelas efectivas presentan, entre los factores de mayor incidencia en su efectividad, un buen clima escolar (esta variables, junto con el liderazgo del director de escuela, las prácticas de enseñanza y el manejo de la sala de clases, tienen un efecto neto sobre el aprendizaje de los alumnos). Estos resultados son de especial relevancia, en tanto señalan que únicamente este tipo de escuelas serían capaces de revertir las desigualdades entre alumnos, que se explicarían por origen familiar.

¿Cómo se explicaría este efecto sobre el aprendizaje? Según la información entregada en la Reunión PROMEDLAC VII en Marzo 2001, donde se congregaron los Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, una buena convivencia escolar tendría efectos en el aprendizaje en tanto incidiría en la motivación y autoestima de los alumnos, reforzando positivamente su aprendizaje (UNESCO, doc 2001). Así también, Juan Ruz (2003) postula que esta correlación estaría sostenida por el hecho de que una cultura de acogida, motivadora y gratificante, es decir un espacio socio afectivo adecuado inci-



dirá positivamente en el rendimiento de los estudiantes al concebirlos como sujetos con capacidades. En relación con ello, tal como postula el Informe de la Universidad Alberto Hurtado y CIDE (2001), el factor central del fracaso escolar guardaría relación con la percepción o representación social que tienen los profesores y directivos respecto de los estudiantes y sus familias; así, una percepción positiva de las capacidades de los estudiantes tendría efectos positivos sobre su aprendizaje.

Esto muestra cómo atender a la formación socio afectiva no implica disminuir o recortar la importancia del rendimiento académico; sino, muy por el contrario, se convierte en una acción preocupada por una formación integral del alumno, lo que a su vez tendrá efectos positivos en los aprendizajes académicos del estudiante (Ruz, 2003).

### **3. Política Pública nacional relacionada con la convivencia social y la formación socio afectiva y ética en la escuela**

#### **a) Propuestas ministeriales relacionadas**

El interés por contribuir, a través de la educación, a la formación de ciudadanos integrados en sus aspectos intelectuales y socio afectivos, puede percibirse en las propuestas ministeriales de nuestro país. La Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE), dictada el 10 de marzo de 1990, fija los requisitos mínimos que debe cumplir la enseñanza y el rol del Estado en velar por su cumplimiento. En ella se señala este interés por formar niños y jóvenes desde una mirada integral. Este decreto es el que sienta las bases para la definición de tres relevantes políticas educacionales.

La primera en ser dictada, fue la Política de Transversalidad (2001), en la cual se plantea que la educación debe estimular, mediante medidas transversales, el desarrollo pleno de todas las personas. Por ello, se proponen y se señala la relevancia de alcanzar los Objetivos de Formación Transversal (OFT; Decreto Supremo de Educación N° 220/98 para EM y Decreto Oficial N° 240/99 para EB), los que se organizan en cuatro ámbitos o áreas generales: crecimiento y autoafirmación personal, desarrollo del pensamiento, formación ética, y, la persona y su entorno.

Entre las habilidades que se promueve desarrollar habrían habilidades relacionadas con la promoción de una autoestima y confianza en sí mismo adecuadas y de un sentido positivo ante la vida. Ello será posible en la medida en que se creen instancias de conocimiento de sí mismo, de las propias limitaciones y recursos y del desarrollo de un profundo pensamiento reflexivo y sentido de crítica y autocrítica. Así, también se incluye la necesidad del desarrollo de habilidades relacionadas con la capacidad de expresar y comunicar opiniones, ideas, sentimientos y convicciones propias con claridad

y eficacia. Junto con habilidades comunicativas (tanto de ideas, convicciones y opiniones, como de sentimientos y experiencias) y habilidades para una crítica reflexiva, eficaz y habilidades de resolución de problemas, que permita aprender de las experiencias.

En la misma línea, también se plantea la urgencia de una profunda formación ética; que promueva el reconocimiento, respeto, defensa y actuar acorde a los derechos de todos, a la búsqueda de equidad, libertad, autonomía, justicia y respeto y valoración a la diversidad. Desarrollando el sentido de la generosidad y solidaridad, en el marco de la justicia y el bien común, promoviendo una participación responsable con la comunidad.

Por su parte, la Política de Convivencia Escolar (2002), promueve la formación de valores para la convivencia y participación en la comunidad, a través del señalamiento de la obligación de formar en valores como el respeto por la diversidad, participación activa en la comunidad, colaboración, autonomía, solidaridad; erradicando las prácticas discriminatorias y abusivas.

Por último, la Política de Participación de Padres, Madres y Apoderados en el sistema educativo (2004), cuyo objetivo central es generar condiciones que favorezcan una relación armoniosa entre la familia y la escuela y que posibiliten el fomento y el desarrollo de una participación de padres y apoderados, constituyendo Comunidades Educativas en pos del logro de una educación de mayor calidad y equidad. Así, queda también vinculada la importancia de la participación ciudadana para el logro de una convivencia democrática, pues contribuye a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos.

El conjunto de políticas propone principios para un cambio en la forma tradicional de concebir la convivencia escolar y a los miembros de la comunidad escolar: más participación en un estilo de convivencia democrático; más comprensión de la necesidad de vivir entre diversos, todos iguales en dignidad, respetuosos de las diferencias; más atención al desarrollo personal; desarrollo de la capacidad reflexiva, crítica y ética.

## **b) Desafíos de la Propuesta Ministerial**

Si bien la relevancia de la formación en habilidades socio afectivas y éticas en la escuela y la preocupación por un clima de convivencia social positivo, está presente a nivel del Ministerio de Educación, como necesidad y como propuesta, múltiples razones pueden explicar las dificultades que ha presentado su implementación.

En primer lugar, se percibe cierta desarticulación en las políticas públicas. Tal como postula Juan Ruz (2003), la reforma educacional nació escindida

entre lo instrumental y lo valórico, y no ha logrado integrarlo armónicamente. Si se busca un crecimiento equitativo del país, se requerirá una lógica instrumental y valórica, actitudinal, ético y política coordinadas; el crecimiento supone incorporar progreso técnico y habilidades instrumentales para poder alcanzar una mayor competitividad e inserción en los mercados, pero también se vuelve necesario una formación ética y política para educar una nueva forma de ciudadanía que busque equidad.

Por su parte, la implementación de las políticas ha presentado también falencias. Si bien hay una visión de lo que se quiere lograr, no se ha logrado generar un camino que permita que esto se produzca. El principal escollo es que no se ha visibilizado la impertinencia de estas políticas y principios con respecto de la realidad de la cultura escolar, que definitivamente no tiene espacio ni tiempo para la formación socio afectiva y para esta nueva manera de funcionar. Tampoco están las competencias para operar con la nueva modalidad participativa, democrática, coordinada y reflexiva. Se ha tendido a acercarse a la escuela mediante “parcialidades”, por “programa”, sin una comprensión ni sensibilidad de la escuela como organización global.

Muchos colegios, reconociendo su concordancia con las visiones y calidad de los materiales de las propuestas y programas transversales ministeriales, las tienden a percibir como agregados inorgánicos y no bien articulados, cuyo potencial se desperdicia.

Valoras UC (2006) ha reconocido tres tipos de características de la cultura y organización que amenazan y boicotean los intentos por una formación socio afectiva, una relacionada a los paradigmas de representación y creencias de los actores, y otra relacionada a los modos organizativos:

### **1. Organización:**

- a) Hoy en día la escuela conserva una estructura organizativa que no cuenta con un equipo responsable de la convivencia encargado particularmente del tema de la convivencia, capaz de gestionar y coordinar todas las medidas a implementar en esta área. En la actualidad, existen profesionales que trabajan independiente y aisladamente en ciertos ámbitos de lo formativo; por ejemplo: Inspector, Orientador, Jefe de UTP. Tiende a ser un trabajo desarticulado, sin aprovecharse la sinergia de un trabajo conjunto.
- b) Los profesores disponen de sólo 2 horas pedagógicas para jefatura (incluidas las horas de Consejo de Curso), por lo que no disponen de tiempo para planificar, diseñar, ni evaluar su trabajo en torno a los OFT, ni se vuelve posible darle atención a los apoderados y alumnos.
- c) Tampoco hay tiempo para la reflexión pedagógica. Tienen en las escuelas y liceos sólo dos horas de taller docente, que son requeridas para

asuntos administrativos de reconocida urgencia, y reuniones de departamento que no tienen otro lugar.

- d) Falta una distribución de los tiempos escolares para que éstos incluyan tiempo de orientación o similar para todos los niveles, y otros espacios que permitan la formación sistemática de las habilidades socio afectivas y éticas. Falta usar el tiempo de la Jornada escolar completa de tal manera que se logre una implementación efectiva de la política de convivencia y OFT en las escuelas.
- e) La falta de coordinación existente entre las políticas ministeriales y los municipios, así como las restricciones con que operan estos últimos, hace especialmente difícil en esta dependencia la reingeniería que se requiere para acoger la línea formativa.

**2. Cultura:** Una segunda característica que amenaza la formación socio afectiva, se refiere a las representaciones y significados que existen en la cultura escolar asociados a formación, posibilidades de la escuela, relación con la familia. Valoras UC (2006), basándose en los estudios de Harcartegaray (2006) ha desarrollado una sistematización de estas características, para poder generar estrategias de cambio:

- a) Perspectiva única, que es vista como la única posible. Esto bloquea la posibilidad de evaluar consecuencias (hay una perspectiva y sólo una mejor alternativa), por lo tanto responsabilizarse. Siendo una sola la alternativa posible, tampoco permite considerar visiones u opciones divergentes para construir la convivencia escolar; las alteraciones de la convivencia, en el marco mono-perspectivista, son vistas como anomalías, alteraciones a lo dado, a lo correcto, a cómo deben ser las cosas.
- b) Estilo atribucional externo, extraescuela (que se ha visto en todos los docentes independiente de su cultura), que hace que los problemas de convivencia sean vistos como producto de causas externas (“los alumnos fallados”, “familias violentas”).
- c) Una comprensión de lo socio afectivo como una característica estática, que no evoluciona y generada básicamente por la experiencia familiar. No comprensión de la influencia de lo escolar en el comportamiento socioafectivo de las personas.
- d) La práctica profesional docente no tiene incluido espacios de reflexión colectiva que permitan alterarla al cuestionarla y ponerla en cuestión respecto al resultado. Se convierte en un pensamiento refractario a las crisis y tensiones (ref.: Hellen Harrington, perspectiva única, no permite responsabilidad ética porque no concibe consecuencias alternativas).
- e) El rol docente y de las escuelas tradicionales que sigue vigente es el de administración y ejecución. La ausencia de un ejercicio profesional que

interprete y cree en el marco de las directrices ministeriales imposibilita la búsqueda de alternativas pertinentes que se ajusten a la realidad de esos estudiantes y esa localidad.

- f) Una ausencia de modelo para comprender el aprendizaje y funcionamiento humano dificulta la reflexión de las prácticas, sus consecuencias y las mejores alternativas.
- g) Modelo jerárquico, autoritario e individualista propio de la cultura escolar, reforzado por la cultura e historia chilena.

El Ministerio de Educación ha adolecido de políticas para gestionar el cambio cultural. Ésta es probablemente la principal razón de que a sus políticas educativas, -sin duda muchas y potencialmente poderosas- les sea difícil permear el aula.

**3. Evaluación:** la debilidad evaluativa de la dimensión formativa no permite asignar prioridad a lo formativo. Las guías de auto evaluación que rigen el comportamiento organizacional de las escuelas, aunque aún con cierta debilidad en los parámetros, y en las consecuencias, incluyen la dimensión de convivencia. No pasa lo mismo con evaluaciones nacionales de tipo Simce. Tampoco con los ranking de establecimientos. Estos no sólo no incluyen lo socio afectivo como dimensión, sino además son contrarios: las escuelas, liceos y colegios que aceptan diversidad de alumnos y no seleccionan por rendimiento, -cosa que contribuye a la formación de ciudadanos que conviven en la diversidad- aparecen bajo en el ranking que los comparan con colegios que sí seleccionan por rendimiento.

En síntesis, todo indica que se requiere profundizar en la estrategia de cambio para que ocurra el proceso de transformación de la escuela, que implicará “hacer caber” en ella la formación de personas, con habilidades socio afectivas y éticas, capaces de reconocer el valor del conocimiento, y de aprender a aprender, en forma profunda y significativa. Los informes y sus recomendaciones tienden a sugerir que para que ocurra una transformación como ésta se requiere de la participación de las mismas escuelas y sostenedores, así como cierta autonomía para buscar las formas de cada centro educativo.

## II. Propuesta

### **Apoyo a la política pública educativa: formación socio afectivo y ética**

Durante el transcurso del Concurso de Políticas Públicas, se constituyó un equipo de trabajo de Valoras UC con profesionales de la UNESCO/Orealc, y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Reuniones semanales

permanentes han permitido desarrollar una visión compartida y construir una agenda conjunta con la meta de una cultura escolar que promueva ambientes y experiencias formativas de las habilidades socio afectivas y éticas requeridas para una sociedad moderna y democrática.

Compartimos la visión de la necesidad de políticas públicas educativas que contemplen un movimiento de bases, participativo en la gestión de la cultura y la estructura que permite los cambios. Para cambios profundos se requiere un movimiento de los actores de la base; no basta con una propuesta estatal. Formar en los valores y la visión de una comunidad democrática implica un cambio profundo en los paradigmas que constituyen la cultura escolar actual. Asimismo, trocar la cultura y organización actual de las escuelas, esa que provoca el malestar docente detectado, la desesperación de los estudiantes, la dificultad para lograr las metas de aprendizaje, y que, es formativa del comportamiento individualista y violento, requiere visiones comunes y una acción conjunta. No es sólo un nivel central que reprograma, sino de una sociedad civil que paralelamente se va organizando para cambiar las condiciones y relaciones que le incomodan. En este caso, la forma de convivencia jerárquica, autoritaria, descoordinada e individualista, que aísla a las personas y no permite articular los programas. El malestar frente a esta situación se puede convertir en el motor de los cambios si se dispone una instancia reflexiva con poder para probar nuevas alternativas.

En esta visión de la política, se requieren alianzas, redes y una agenda que comprometa a distintos actores. La alianza Valoras/UNESCO/OEI se propuso iniciar tres líneas de acción:

- a) Desarrollar políticas locales de formación socio afectiva y ética con municipios y asociaciones de ellos. Propuestas concretas que se bajan a la realidad escolar construyendo con los actores, implementaciones pertinentes a las distintas realidades. Políticas que van constituyendo casos, ejemplificando un modo diferente de hacer, y que nutren las dos líneas complementarias, que se describen a continuación.
- b) Mantener reflexión y discusión respecto del tema, tal que permita visibilizarlo y mostrar alternativas de enfrentamiento.
- c) Colaboración con el Mineduc para integrar a sus lineamientos políticos, los dispositivos básicos que permiten la mejor articulación de sus programas y metas de educación socio afectivo y ética. Actualmente hay disposiciones que coartan cualquier iniciativa, manteniendo el statu quo.

El trabajo se empezó ya a realizar: reuniones sistemáticas con el Mineduc, un programa de encuentros en la CEPAL, alianzas con municipios y otras organizaciones. Ellas tienen como insumo e hilo conductor, una serie

de propuestas concretas que se describen a continuación. Las propuestas se basan en el estudio de 14 escuelas pilotos en la III, IV y RM, que implementó Valoras UC a través de un FONDEF que hoy está en etapa de transferencia. Las propuestas que de allí se derivan han sido discutidas con las otras dos instituciones, y complementadas con sus experiencias de trabajo evaluando las políticas educativas actuales en materia de transversales, y los conflictos psicosociales de la realidad escolar chilena. Para todas las propuestas existen ya materiales y programas de trabajo, muchos de ellos desarrollados por Valoras en los cinco años de su existencia, muchos otros existentes en el Mineduc, desarrollados por ellos mismos o por el Conace, así como hay una oferta a partir de otras instituciones no gubernamentales ocupadas del tema. Desarrollamos un catastro de ellas.

El conjunto de propuestas, que constituyen un todo articulado y estratégico, se ha desagregado en el presente documento en aquellas que apuntan a la estructura organizativa del sistema escolar, las que constituyen la estrategia de cambio y contienen un paradigma de cambio y las curriculares.

Para cada propuesta está descrita la situación actual, la propuesta propiamente tal, los requerimientos para que ésta sea efectiva, y los efectos esperados con la aplicación de la misma. Los efectos están en las tres dimensiones que nos ocupan: lo formativo, el clima y el aprendizaje.

### **1. Propuestas estructurales**

Se trata de institucionalizar la formación socio afectiva y ética como parte explicitada del proyecto educativo de las escuelas, con un programa de acciones con fines formativos sistemático y coordinado. Tal como ha sido discutido anteriormente, el tema de la formación socio afectiva y ética y de la convivencia escolar, han ocupado hasta el día de hoy un lugar secundario dentro de las prioridades educativas. Para que las propuestas que busquen abordar estas demandas sean efectivas, se vuelve perentorio, antes que todo, crear un espacio en la estructura organizacional de las escuelas que explicita la importancia de estos temas. Sólo en la medida en que estas temáticas tengan lugar visible y concreto en la agenda y estructura escolar, no se correrá el riesgo de que la prisa de la cotidianidad escolar, vuelva a relegar el tema de la convivencia y la formación socio afectiva y ética, a segundo plano.

¿Qué se requiere para institucionalizar?

1.1 Conformación de un Equipo de Gestión y Coordinación de la Convivencia Social Escolar y de la formación socio afectiva y valórica de los alumnos (EC).

En la actualidad, los colegios no disponen de una organización, ni coordinación explícita de lo formativo, de la convivencia escolar. De ahí, el que se

vuelva central la existencia de un equipo encargado de diseñar, planificar, coordinar y liderar las medidas a implementar con relación a la formación socio afectiva y ética y a la promoción de una nueva forma de convivencia. Idealmente, este equipo debiese estar compuesto por el inspector, el orientador, el jefe de UTP y un profesor elegido por la comunidad docente, con el fin de que el tema de la convivencia y la formación socio afectiva esté presente en la agenda de la dirección de la escuela.

Un equipo como éste se requerirá, para que tome a su cargo tareas que permitirán lograr la implementación de un currículo formativo explícito, secuencial e intencionado. Entre las tareas que se vuelve necesario que realice estarían:

- Revisión y actualización del PEI del colegio, en torno a sus propuestas formativas.
- Diseño de un currículum formativo secuencial e intencionado, integrado al PEI, que articule los distintos programas formativos del colegio.
- Revisión de la diversidad de ofertas de programas y actividades que lleguen a la escuela para estimular el desarrollo socio afectivo (Programa de prevención de consumo de alcohol y drogas del Conace, programas de la Unidad de Transversalidad del Mineduc, etc.); y que para ser efectivos deben ser articulados al diseño curricular formativo. En la actualidad, los programas formativos de las escuelas (cuando los hay) se encuentran desarticulados del PEI. Los objetivos formativos del PEI suelen no tener una traducción en estrategias concretas que busquen alcanzar la implementación y el logro de éstos.
- Diseño de una política formativa que incorpore e invite a toda la comunidad escolar en el desafío de mejorar la calidad de la formación y educación de los alumnos de la escuela.
- Revisión y mejoramiento del Reglamento de Disciplina o Manual de Convivencia del colegio. Generar un sistema de procedimientos para la resolución de conflictos, que permita resolver con oportunidad y justicia los conflictos individuales o colectivos que se presenten, así como contribuir al aprendizaje de la convivencia en paz.
- Diseño de una Política de participación de padres y apoderados, que se desprenda del PEI.
- Diseño de Mecanismos de Participación Escolar: Gobierno escolar democrático.
- Diseño y conducción de talleres de Reflexión Docente en que participe toda la Comunidad Docente (quincenal). Tal como se explicitará más adelante, esto favorecería avanzar en la revisión e implementación de las estrategias formativas del colegio.



Para que dicha estrategia sea viable y efectiva, emergen ciertos requerimientos básicos:

- **Tiempo:** en la actualidad no se dispone de horas para un trabajo coordinado entre los distintos profesionales de la escuela que trabajan en las dimensiones formativas. Se propone un mínimo de 3 horas semanales para cada uno de los integrantes del equipo que se haga responsable de la convivencia escolar. El tiempo dispuesto para este objetivo debe coincidir entre los integrantes del EC.
- **Capacitación:** un equipo coordinador requiere ser capacitado para lograr un diseño efectivo del currículo formativo, para facilitar la participación de todos los estamentos del colegio en la propuesta formativa, y para liderar la implementación de cada una de las estrategias a nivel de colegio y de sala de clases. Si no hay capacitación al Equipo que lidera este diseño, en la lógica de coordinación y metas de ésta, puede constituirse en un nombramiento inoperante.
- **Liderazgo por parte del Director y convencimiento de toda la comunidad educativa:** Si no hay un liderazgo y un convencimiento de los directivos acerca de la importancia estratégica de la dimensión formativa y no se le deja el espacio de tiempo necesario, se impide la implementación del currículo formativo diseñado, que requiere de este espacio de reflexión, de revisión y de mejoramiento continuo.

Los efectos esperados de medidas como éstas serían:

- **En relación al clima escolar:** al institucionalizarse un equipo responsable de la organización y gestión de la convivencia y lo formativo de la escuela, se facilita una implementación efectiva de la estrategia propuesta, articulada con el PEI.
- **En relación al logro de objetivos formativos:** el diseño de un programa formativo transversal y secuencial a lo largo de la vida escolar (preescolar a enseñanza media) favorecerá mayor efectividad en la formación socio afectiva, junto con facilitar una mejor evaluación de lo que se vuelve esperable para cada etapa escolar.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** el equipo coordinador, al tener el foco puesto en la importancia de afectar positivamente los aprendizajes académicos, (por eso se sugiere presencia del jefe de UTP) se favorece el ambiente y calidad de los aprendizajes académicos.

1.2 Un Proyecto Educativo Institucional con objetivos de formación socio afectiva y ética declarados, concretos y específicos, con correlatos de programas de acción, evaluados y con responsables.

Los PEI existentes en los colegios suelen tener ciertas ventajas y otras dificultades. La principal ventaja es que es un documento que la mayor parte de las veces se desarrolló con la concurrencia de varias personas, a veces el equipo directivo, a veces todos los estamentos. En cualquiera de estos casos, contiene un cierto consenso sobre consensos, recoge ideas de varias personas. Las principales dificultades de los PEI suelen ser que sus formulaciones son muy confusas. Lo formativo y valórico aparece como algo vago y abstracto y, en general, no cuentan con acciones estratégicas para alcanzar sus objetivos formativos.

El Proyecto Educativo Institucional en su aspecto formativo y de convivencia, implica dos ámbitos:

- a) El de lo socio afectivo y ético propiamente tal, en términos de programas, materiales y agentes educativos.
- b) El de la convivencia escolar y de cursos, que indirectamente modela y otorga la experiencia de vida escolar, profundamente formativa.

Se trata de incluir en el PEI en su dimensión formativa, lo que estimamos palancas claves para el cambio hacia una convivencia democrática y formativa. La tesis es que no se puede eludir en un PEI actual, que incluir lo formativo así como tender a una cultura escolar democrática implica un cambio, la consecución de una visión y, para producir ese cambio, hemos identificado palancas claves. Son dimensiones del PEI que no pueden olvidarse a la hora de desarrollar lo formativo y combina el programa explícito, así como algunos aspectos de la convivencia y organización escolar que son implícitamente formativos.

Para que dicha estrategia sea viable y efectiva, los requerimientos básicos que hemos detectado es el de apoyo al trabajo mediante guías y herramientas:

- Equipo de convivencia: con un encargado de desarrollo del instrumento y gestión del mismo. Un PEI para que constituya una herramienta, hay que legitimarlo, socializarlo, mantenerlo vigente, actualizarlo.
- Apoyo del tipo coaching: En los colegios suelen no estar las competencias para desarrollar el PEI de un modo que se constituya en herramienta de gestión.
- Decisión política de los directivos y sostenedores de hacer de lo formativo y socio afectivo una política que se implemente. Una política en la realidad, implica toma de decisiones, ajustes de tiempo y espacio, y ciertos recursos o facilidades para generarlos.

Los efectos esperados de medidas como éstas serían:

- **En relación al clima escolar:** La existencia de lo formativo de lo socio afectivo y ético en un PEI legitimado y sancionado, permite otorgarle prioridad a esta dimensión del quehacer educativo. Adquiere fuerza política. Además establece el derrotero, lo que se hará y lo que no. Esto ordena y organiza, se constituye en herramienta para dirimir conflictos.
- **En relación al logro de objetivos formativos:** Un PEI vela por la existencia, cumplimiento y evaluación de compromisos formativos.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** En tanto sabemos empíricamente que el clima de convivencia y la formación socio afectiva contribuye al aprendizaje, la existencia de un PEI que vela por esto constituirá un factor de facilitamiento.

## 2. Propuestas estratégicas de cambio cultural

Un cambio cultural en la manera de concebir a la escuela, a sus miembros, y sus formas de convivencia que intente transitar desde un modelo tradicional hacia uno más democrático, requiere una estrategia de cambio.

Valoras UC propone tres estrategias básicas, con un paradigma constructivista y de reflexión crítica a la base:

- a) La conformación de una comunidad profesional docente escolar que reflexiona y aprende en el tema de la formación socio afectiva y ética, enfatizando temas de disciplina/convivencia, relación/vínculo pedagógico, relación familia escuela y desarrollo personal.
- b) La conformación de comunidades de curso con la meta del aprendizaje y el bienestar de todos (“que todos aprendan y se sientan bien”) y con proyectos ciudadanos de curso.
- c) Desarrollo de una alianza familia escuela en función de potenciar el desarrollo socio afectivo de los estudiantes para que logren sus metas de comunidad curso.

El máximo potencial formador de la escuela es su carácter de “micro sociedad”. Su organización y las relaciones que en ella se desarrollan son escenario ideal para poder formar a través de una experiencia real, guiada por adultos educadores. Es por ello, que resulta central visualizar a la escuela como una comunidad global, con sub-comunidades, que se ofrecen como el mejor terreno para aprender a convivir más democráticamente.

### 2.1 Conformación de una Comunidad Profesional Docente

En la actualidad, las reuniones o consejos de profesores, tienden a estar muy centradas en lo administrativo y académico. Falta tiempo y espacio para

ocuparse del desarrollo profesional y de la planificación, coordinación y evaluación de lo formativo. Cada profesor trabaja de manera aislada, no se promueve una reflexión conjunta (ni individual) acerca de lo que resulta y no en aspectos formativos; no se promueve el intercambio de buenas ideas, metodologías ni estrategias formativas ni académicas exitosas. Existe temor a mostrar y aprender del error, a compartir las dificultades y logros.

Es por ello, que resulta indispensable la conformación y “fundación” de un Equipo de trabajo colegiado, una “Comunidad Profesional Docente”, que se organice y trabaje colaborativamente para alcanzar las metas educacionales del colegio.

Junto con lo anterior, la conformación de este equipo permitirá hacer sentir a los docentes parte central en el proceso de toma de decisiones, de evaluación de los procesos y de los logros obtenidos.

Un equipo como éste será necesario para:

- Revisar y reflexionar acerca de las propias prácticas pedagógicas y quehacer docente, compartir dificultades y logros, facilitando el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta y finalmente, el mejoramiento de sus prácticas.
- Tener instancias para desarrollar habilidades pertinentes al quehacer docente.
- Diseñar, planificar, coordinar y gestionar acciones a implementar en la escuela.

Para que la estrategia sea viable y efectiva, emergen ciertos requerimientos básicos: Transformar la cultura docente desde un estilo individualista y aislado (cada uno trabaja para sí, solo, sin apoyo ni ayuda de otros), hacia uno colaborativo, que aprende a partir de la reflexión y el intercambio de experiencias, no es fácil, requerirá de ciertas mínimas condiciones:

- **Tiempo:** para su implementación se sugiere aprovechar el espacio de los Consejos de Profesores o Talleres de Reflexión Pedagógica (GPT). Sin embargo, esto no resulta suficiente; por ello se recomienda destinar un tiempo de 2 ó 3 horas quincenales para abordar los temas relativos al currículo formativo. Asimismo, se vuelve pertinente contar con al menos una jornada anual de trabajo de todo el estamento profesores.
- **Coordinación:** este equipo, requerirá una guía que diseñe y conduzca los talleres de reflexión facilitando el diálogo, reflexión y trabajo de equipo en ambiente democrático. Este rol debiese quedar en manos del equipo coordinador de convivencia.
- **Capacitación:** resulta indispensable que estas instancias puedan servir

para facilitar la adquisición de habilidades y conocimientos actualizados en torno a la formación socio afectiva y valórica en niños y jóvenes; estrategias pedagógicas para promoverla en sus asignaturas y en la vida cotidiana escolar; habilidades de gestión de una disciplina de aula al servicio de la formación; habilidades de manejo y resolución de conflictos, etc.

Los efectos esperados de una medida como ésta serían:

- **En relación al clima escolar:** El desarrollo de un sentido de comunidad docente que trabaja en equipo, que se apoya y aprende de la experiencia de cada uno, que busca colaborar y aportar al logro de las metas formativas de la escuela, con una actitud positiva frente a los problemas y dificultades, incide positivamente en la calidad del clima escolar y en la calidad de las relaciones interpersonales al interior de la escuela.

Favorecerá el mejoramiento de las relaciones entre docentes, lo que contribuirá a mejorar el clima escolar, y a su vez, esto servirá de modelo de formas de convivencia más democráticas, para el alumnado. Junto con ello, reducirá el sentimiento de aislamiento entre los docentes, lo que en gran medida se asocia a su agotamiento, y frustraciones no elaboradas. Esto podría así, ayudar a disminuir el síndrome de burnout y los trastornos de salud mental, realidades con un alto porcentaje de ocurrencia actual.

- **En relación al logro de objetivos formativos:** La conformación de este equipo docente abre un espacio de desarrollo profesional de los docentes en cuanto individuos y en cuanto equipo, para interactuar con alumnos y apoderados, en una modalidad formativa y con objetivos formativos. Junto con ello, abrir instancias de capacitación y reflexión en torno a la tarea de formar socio afectiva y éticamente a los alumnos, favorece el desarrollo de docentes capaces de formar más profundamente hacia dichos objetivos.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** La conformación de un cuerpo docente coordinado, que trabaja en colaboración para el logro de las metas académicas y formativas, permite una acción sinérgica que afectará positivamente el logro de los aprendizajes académicos.

## 2.2 Conformación de Comunidades de Curso

En la actualidad, no existe un sentido de comunidad en los cursos; los cursos tienden a concebirse como un grupo de alumnos que deben tratar de alcanzar individualmente ciertas metas académicas. Cada uno trabaja para su propio beneficio, no existe una noción de trabajo en equipo o importancia del bienestar común.

En respuesta a la necesidad de desarrollar una convivencia escolar más democrática, se vuelve importante estimular la conformación de “comunidades de curso”, que permitan tener la experiencia de ser acogido en una comunidad, de construir comunidad y de aprender cómo una comunidad funciona.

Para construir una comunidad real, se propone:

- a) Construir como meta común el aprendizaje y bienestar de todos. Una meta que les permita identificar un sentido, compartido, donde todos pueden aportar para el logro de éstas, construyendo la forma de organización, sus normativas.

Esto constituye lo que en educación se llama construir un contrato pedagógico, que es necesario para actuar posteriormente, y que en la cultura escolar tradicional no se establece, presumiendo que el que los estudiantes aprendan y se porten bien es un supuesto de base y no una decisión personal.

Un curso que trabaja como comunidad democrática, permite que los alumnos se sientan parte importante en el curso, aprendan a regular su comportamiento en función de metas grupales, responsabilizar a los alumnos con el bienestar de los demás, desarrollar una disciplina formativa en el aula que facilita los aprendizajes académicos.

- b) Construir como curso, un proyecto ciudadano (que articule objetivos curriculares con objetivos formativos); en la comunidad curso se podrá aprender que la vida social no consiste sólo en el bienestar personal y del pequeño grupo en que convivimos más cercanamente; sino del de una sociedad organizada más amplia (colegio, barrio, comunidad, ciudad, país, mundo).
- c) Desarrollo experimental de habilidades socio afectivas y éticas, ya sea en el tiempo de orientación, en talleres co-programáticos o transversalmente en las asignaturas.

Para que esta estrategia sea viable y efectiva, emergen ciertos requerimientos básicos.

- **Tiempo:** En la actualidad los profesores disponen de 2 horas pedagógicas para jefatura (incluidas las horas de Consejo de Curso), por lo que no disponen de tiempo para planificar, diseñar, ni evaluar su trabajo en torno a los OFT. Se propone un mínimo de 5 horas pedagógicas semanales para jefatura y tiempo destinado semestralmente para la coordinación por cada curso de los profesores jefes con los de asignatura (dos medias jornada semestrales, para planificar y para evaluar).
- **Consejo de Curso y Orientación:** estas dos instancias existentes en la mayoría de los niveles, debiera ser extendida a todos, y ser programados de tal manera que incluyan los objetivos de comunidad que participa en

la autorregulación para conseguir sus metas (consejo de curso); comunidad con identidad y proyectos de servicio (Consejo de curso) y comunidad que desarrolla habilidades socio afectivas y éticas experimentándolas en conjunto, paralelo a que cada individuo tiene un espacio para orientarse en su proyecto personal (orientación).

- **Capacitación:** En cuanto la formación socio afectiva y ética, y la conformación de comunidades democráticas de curso constituyen nuevos paradigmas educativos, se hace imprescindible que los profesores cuenten con una adecuada capacitación y acompañamiento en diversos temas y habilidades. Es una nueva visión, que requiere construir nuevos esquemas mentales para representarse la nueva realidad educativa. En adultos, este aprendizaje implica construir sobre representaciones ya existentes y ello requiere metodologías especiales de reflexión crítica, ensayos y aprendizaje colectivos. No es una simple entrega de “nueva tecnología”.
- Conocimientos relativos a las competencias socio afectivas y éticas (actualmente no se conoce de su psicología, qué las activa, el efecto de la escuela en ellas. Se cree que la familia es la única responsable).
- Enfoques y estrategias para formar secuencial y sistemáticamente en valores y convivencia social democrática, incluyendo su evaluación.
- Estrategias para el fortalecimiento de la relación pedagógica: profesor-alumno; vínculo secundario de apego y su repercusión sobre el aprendizaje y desarrollo del alumno.
- Competencias y principios para conducir el trabajo en equipo y cooperativo en el aula, construcción y organización de una comunidad de curso.
- Coordinación de proyectos ciudadanos de curso, que estimulan el desarrollo personal, social y académico del alumno.
- Estrategias para la gestión de una disciplina formativa en el aula que facilite los aprendizajes académicos y estimule la formación de valores y habilidades socio afectivas en los alumnos. Es un modelo de disciplina diferente al actual, que trasciende la norma y la sanción, para estimular el desarrollo moral de los alumnos. Construcción cooperativa de reglas de convivencia. Se basa en la construcción, implementación y seguimiento de acuerdos de convivencia en la sala de clases, que responsabiliza tanto a los alumnos como al profesor en la creación de las reglas y normas que regulan el comportamiento en la sala. Es la gestión de un clima de convi-

vencia democrático en la sala de clases, donde se estimula y valora la participación de los alumnos, la resolución pacífica de conflictos, y valores democráticos de convivencia.

- Estrategias para el enfrentamiento y resolución de conflictos con una perspectiva formativa. Estrategias para el desarrollo en los alumnos de habilidades de resolución pacífica de conflictos.

Los efectos esperados de una medida como ésta serían:

- **En relación al clima escolar:** Un curso como comunidad propicia el respeto, la consideración por el otro, la colaboración y ayuda mutua para facilitar los aprendizajes de todos y el bienestar personal de cada uno. Al sentirse parte importante del grupo curso, al sentirse respetado y cuidado, disminuye la agresividad y problemas de relación interpersonal, mejorando sustancialmente el clima de convivencia y de aprendizaje (un curso cohesionado, que se respeta y ayuda, y es estimulado a resolver sus conflictos de convivencia apenas éstos aparezcan, facilita el trabajo del profesor, resulta más fácil enseñar en un clima de respeto y ayuda). Además la consideración de sus opiniones y los mayores espacios de participación (establecimiento de metas comunes y normas de convivencia) propiciarían un mejor clima de convivencia.

Así también, una formación explícita y secuencial de lo socio afectivo incide en la generación de un clima escolar positivo, que vela por el bienestar y el desarrollo psicosocial de todos sus estudiantes. Además permite el conocimiento mutuo y habilidades de interacción social que previenen la violencia, y mejoran por ende el clima escolar.

- **En relación al logro de objetivos formativos:** La conformación de una comunidad, la vivencia de participar en una y el modelaje al observar la interacción entre otros niños que a su vez conviven en sus comunidades curso en el colegio, tiene un efecto formativo de valores y habilidades socio afectivas, ciudadanas, democráticas. Asimismo, la formación explícita y sistemática de las habilidades socio afectivas y éticas, permitirá elevar los niveles de logro en estas dimensiones.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** Al constituirse cada curso como una comunidad que se organiza para alcanzar las metas de aprendizaje de todos, permite alcanzar un “contrato” pedagógico y disciplinario en función del aprendizaje y el bienestar de todos, lo que tiene un efecto en la calidad de los aprendizajes. Hay datos que lo demuestran. Además, alumnos con una buena autoestima, confiados y conscientes de sus capacidades, con habilidades para comunicarse y resolver conflictos adecuadamente y relacionarse positivamente con otros, etc. facilita el trabajo y el logro de las metas



académicas. El desarrollo del proyecto de vida de cada alumno y las habilidades para lograrlo, aumenta la motivación por el aprendizaje, y lo hace más significativo.

### **2.3. Alianza efectiva Familia–Escuela en la formación socio afectiva y ética que permitirán alcanzar las metas de la comunidad curso**

En la actualidad, la familia y la escuela actúan aisladamente, muchas veces con una historia de desencuentros, con culpas cruzadas respecto de los bajos logros, con muy pocas experiencias de trabajo conjunto y coordinado. Hay una cultura de relación que tiende al paternalismo, autoritarismo y culpabilización mutua que no favorece una alianza. En las políticas ministeriales hay declaración de principios y materiales interesantes, pero debilidad en la focalización de las acciones y propuestas orgánicamente articuladas al quehacer del colegio.

Siendo la familia un factor reconocido como central en la formación socio afectiva y ético, se hace necesario atenderla como factor estratégico. La propuesta es aprovechar los actuales espacios escolares de reuniones de apoderados, entrevistas con profesor jefe, eventos escolares (cuentas anuales; ceremonias) con un enfoque de diálogo colaborativo, y con el foco en:

- a) Información del PEI para producir la alianza colaborativa.
- b) Apoyo en la visibilización y eventualmente en la formación en aquellos aspectos en que se han visto empíricamente como factores de la familia que afecta los logros académicos.
- c) Incluirla como actor contribuyente a la comunidad curso.

Para que esta estrategia sea viable y efectiva, emergen ciertos requerimientos básicos:

- **Tiempo del profesor jefe:** es imprescindible la asignación de tiempos, tanto para entrevistas personales con los apoderados, coordinación con ellos (este requerimiento ya fue señalado anteriormente).
- **Capacitación:** se requiere un cambio del paradigma alianza familia-escuela, que hasta hoy concibe a las familias, especialmente a las más pobres, como los beneficiarios de una re-educación de sus hijos, dada su incapacidad de hacerlo, formación que requiere de ellos más cooperación. Retos y sermones, atribución de culpas, infantilización. Resulta central el tener instancias de reflexión sobre las formas de concebir el rol de los apoderados, junto con el desarrollo de estrategias para fortalecer una alianza efectiva y colaborativa con los padres y para la conducción de reuniones.
- **Instancias especiales para contribuir con las comunidades educa-**

**tivas con familias más vulnerables:** en estos casos la familia no podrá contribuir en los factores claves, y se hace necesario que los colegios lo subsidién: apertura de los colegios y sus recursos de computación y biblioteca los fines de semana (financiamiento de personal que cuide); talleres de padres; libros de educación infantil y adolescentes para las familias.

Los efectos esperados de una medida como ésta serían:

- **En relación al clima escolar:** Una alianza y trabajo colaborativo entre la familia y la escuela, disminuiría el clima de apatía, desencuentro y culpas cruzadas, que van generando agresión y malas relaciones entre los miembros de la comunidad escolar.
- **En relación al logro de objetivos formativos:** La cooperación familia - escuela es en gran parte en función de la formación socio afectiva de los estudiantes. La formación de una autoestima positiva, de habilidades en el reconocimiento y manejo de emociones, habilidades de comunicación asertiva, de relación interpersonal positiva, de trabajo en equipo, de valores como la responsabilidad y el respeto, la resolución pacífica de conflictos, etc., puede ser abordada complementariamente desde la escuela y la familia.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** Investigaciones recientes dan cuenta que la alianza familia - escuela explica parte de los logros académicos y buenos rendimientos de los alumnos; se señala, por ejemplo, que cuando las familias se involucran y participan de la vida escolar, se interesan por conocer lo que pasa en la escuela, se motivan y asisten a las diversas actividades escolares, se comunican con otros padres y profesores, entre otros, mejoran los rendimientos escolares de sus hijos. Si la escuela se alía con la familia y lo hace en temas relevantes para el aprendizaje, incidirá en los resultados de aprendizaje académico.

### 3. Propuestas curriculares

Entendiendo que la experiencia de vivir en un espacio social escolar democrático es la principal estrategia formativa, se hace necesario el diseño e implementación explícito, secuenciado y evaluado de un currículo transversal, formativo para una convivencia democrática y para el desarrollo socio afectivo y valórico que lo respalda.

Tres aspectos a considerar:

- a) La transversalidad del currículo vertical, académico, que actualmente está contemplada en el desarrollo de los aprendizajes esperados y los programas de cada asignatura. A nuestro juicio no requiere más apoyo

que el ayudar a los docentes a advertir y a ocupar las oportunidades que otorgan los mismos contenidos curriculares, de desarrollo socio afectivo y ético, de formación de valores relacionados a la democracia y las comunidades.

- b) La articulación de dimensiones escolares que son en sí formativas (como el trabajo con los cursos, la relación pedagógica, la concepción de disciplina), las actividades que los colegios disponen para efectos formativos (talleres, actividades de identificación con el colegio, actividades de servicio a la comunidad, trabajo con las directivas, etc.) y los espacios curriculares que se destinan normalmente a formación: la orientación y consejos de curso. Esta articulación, para poder ser más consistente-mente implementada, y para luego, poder evaluar su real logro, debe hacerse explícitamente, y debe considerar cierta secuencialidad que reconozca lo que es pertinente esperar según cada etapa del desarrollo. Naturalmente, esta articulación, sólo será efectiva en la medida que sea integrada al PEI de cada institución, en vista de generar un programa consistente y sistemático. Este currículo servirá de orientador de toda medida que se implemente.
- c) Mapas de progreso y evaluaciones ad hoc, que permitan ver resultados y difundir con datos la dimensión formativa, que hasta ahora ha estado siempre relegada a la académica.

Para que esta estrategia sea viable y efectiva, emergen ciertos requerimientos básicos:

- Un Equipo coordinador, PEI y todos los requerimientos relacionados con estas medidas estructurales ya mencionadas.
- Espacio de orientación semanal para todos los cursos.
- Materiales suficientes de distintos programas existentes: hay programas del Mineduc, Conace, y del mismo Valores UC, que tienen materiales desarrollados ad hoc para estos espacios curriculares no académicos, que sin embargo se requieren reproducir para alcanzar las coberturas necesarias.
- Capacitación y materiales para la gestión de este currículo no académico.
- Desarrollo de mapas de progreso y evaluaciones.

Los efectos esperados de medidas como éstas serían:

- **En relación al clima escolar:** Las acciones no-curriculares formativas suelen ayudar al clima de convivencia escolar: eventos, cine foros, celebraciones, ritos. Pero cuando ellos se articulan en un todo organizado, los docentes tienen menos una sensación de sobrecarga inorgánica, que

especialmente en educación media se siente desprofesionalizante.

- **En relación al logro de objetivos formativos:** Un currículo no tradicional, transversal y co-programático, sistemático y con evaluaciones tiene sin lugar a dudas un efecto formativo. Deja un sello de colegio, como ocurre en colegios de tipo religioso o como ocurrió en nuestras escuelas experimentales en los años 70.
- **En relación a los efectos sobre los resultados académicos:** En tanto sabemos empíricamente que el clima de convivencia y la formación socio afectiva contribuyen al aprendizaje (vía disciplina, proyecto de vida), la existencia de un currículo formativo sistemático y evaluado de la convivencia, permitirá asegurar este efecto.

### III. Conclusiones

La convivencia social en la escuela es parte fundamental del currículum (recorrido) a través del cual las personas nos formamos para ser ciudadanos. Reconocer la “otridad” y aprender a com-partir, co-laborar, com-padecer y construir conjuntamente es determinante del proyecto de sociedad, y de humanidad.

El programa de investigaciones en convivencia escolar VALORAS UC, de la Escuela de Psicología de la Universidad Católica, ha generado reflexión, investigación y propuestas para desarrollar el currículo de convivencia en el sistema educacional chileno. ¿Cómo hacer que las largas reflexiones críticas y las estudiadas propuestas desarrolladas al amparo del pacífico contexto universitario puedan aportar al rápido y urgido devenir de la política pública? ¿Cómo hacer escuchar la voz de investigadores, a los hacedores de política que laboran en el turbulento mundo de hacer que la nación opere y se mantenga como tal? Pareciera que vamos por carriles paralelos, culpándonos mutuamente por hablar distintos lenguajes y operar con tempos tan disímiles.

El Concurso de Políticas Públicas nos permitió iniciar un intento sostenido para aportar I&D a la política pública escolar: hemos avanzado en la propuesta, en las alianzas, y en la comprensión de las dificultades para lograrlo. Como en todas las innovaciones -Kuhn lo advirtió- cuando un tema se hace público es porque ya muchos lo estiman conveniente, y esto es una verdadera cruzada, especialmente si no estás a cargo del poder ejecutivo. Aportar a la política pública desde la universidad, a una política que opere y transforme la realidad, es un fenómeno social y político del que no tenemos el control que tenemos de las variables de los experimentos. Un ejercicio incómodo para el investigador, desde el puesto en que juega. Así y todo, el ejercicio de trascender las fronteras de la universidad y la biblioteca para ayudar a que se cumpla el valor transformador del conocimiento ha sido beneficio-

so. Ha aportado tanto para comprender mejor nuestro objeto de estudio, -la convivencia escolar- como para comprender, como objeto de estudio, la colaboración Universidad-Política Pública, fenómeno que contribuye a que la investigación aporte al desarrollo.

## Referencias

**Battistich, V.** (2003). Efectos de un programa de escuela para promover el desarrollo prosocial de niños para relaciones de pares y ajuste social. *Journal of research in character education*. Developmental Studies Center, EEUU. Extraído de Internet el 8 de junio de 2006 de: [http://www3.baylor.edu/~Andrew\\_Milson/jrce.html](http://www3.baylor.edu/~Andrew_Milson/jrce.html).

**Berkowitz, M. y Bier, M.** (2005) “What works in Character education. A research-driven guide for educators”, *Character Education Partnership*. Extraído de Internet el 5 de junio 2006 de: [www.character.org/atf/cf/%7B77B36AC3-5057-4795-8A8F9B2FCB86F3EB\\_%7D/practitioners\\_518.pdf](http://www.character.org/atf/cf/%7B77B36AC3-5057-4795-8A8F9B2FCB86F3EB_%7D/practitioners_518.pdf).

**Brunner, JJ, y Elacqua, G.** (2003). Informe de Capital Humano en Chile. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez-Gobierno de Chile.

**Casassus, J., Cusato, S., Froemel, J.E., Palafox J.C., Willms, D., Sommers, A.M., et. al.** (2001). Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados, para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica. Informe Técnico. Santiago: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, UNESCO.

**Cerda, A. M y Toledo, M.I.** (2000). La discriminación en la escuela: la visión de los estudiantes. En Magendzo, A. y Donoso, P “Cuando a uno lo molestan”. Santiago: PIIE/Editorial LOM.

**Contreras, D., Larenas, M.** (2005). Drogas, Relaciones Familiares y Rendimiento Escolar: Evidencia para Chile. U. Chile.

**Instituto Nacional de Estadísticas de Chile,** (2002). Anuario de Estadísticas Vitales.

**Ministerio de Educación de Chile,** (2001). Criterios para una Política de Transversalidad. Santiago.

**Ministerio de Educación de Chile,** (2002). Política de Convivencia Escolar. Santiago.

**Ministerio de Educación de Chile,** (2003). ¿Cómo trabajar los Objetivos Fundamentales Transversales en el Aula? Santiago.

**Ministerio de Educación de Chile,** (2004). Política de Participación de Padres, Madres y Apoderados/as en el Sistema Educativo. Santiago.

**Ministerio de Salud de Chile**, Organización mundial de la salud, Organización Panamericana de la salud, Centros para el control y prevención de enfermedades Atlanta, (2005). Encuesta mundial de salud escolar. Informe preliminar. Chile.

**Delors, J.** (1997). La educación encierra un tesoro. Informe de la comisión de la UNESCO para la educación del siglo XXI, Santillana-UNESCO.

**Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia** (2004). Informe cuantitativo Primera Parte: Convivencia en el ámbito escolar.

**Fundación Paz Ciudadana y Adimark** (2004). Victimización en jóvenes. Santiago.

**Fundación Paz Ciudadana** (2005). Seminario Soluciones para la violencia escolar, “Violencia escolar en Chile: situación actual y desafíos”.

**Lickona, T.** (1991). Educating for character: how our schools can teach respect and responsibility. New York: Bantan Books.

**Magendzo, A.** (1999). El conocimiento de los procesos de discriminación en la escuela: Un aporte para la educación en el respeto a la diversidad.

**Oñate C., A. Piñuel y Zabala, I.** (2005). Informe Cisneros VII: Violencia y Acoso Escolar. España: Instituto de Innovación Educativa y Desarrollo Directivo.

**Organización de Estados Iberoamericanos** (2005). Seguimiento de la Política de convivencia escolar. Informe ejecutivo Proyecto MINE-DUC-OEI. Chile: Equipo de profesionales de la OEI –Chile.

**Organización de Naciones Unidas para la educación** (1995). La UNESCO y una cultura de paz: Promoción de un movimiento mundial. París: Documento UNESCO.

**Organización de Naciones Unidas para la educación** (2001) “PRO-MELAC VII. Declaración de Cochabamba y recomendaciones sobre políticas educativas al inicio del siglo XXI”.

**Organización de Naciones Unidas para la educación** (2005). Primer estudio nacional de convivencia escolar: La opinión de estudiantes y docentes ejecutado. Idea Chile.

**Osorio, J.** (2003). VALORES. Valores y reformas educativas: modernidad crítica, política y pedagogía de la ciudadanía y los derechos humanos”. Revista de Pedagogía Crítica Pablo Freire, diciembre 2003, Año 2 (2). Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

**Peluchonneau, P. & Romagnoli, C.** (1994). Convivencia social: perspectivas y proposiciones de experiencias nacionales y extranjeras para

educar la convivencia social en la escuela. Santiago-Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

**Programa de Naciones Unidas para el desarrollo** (1996, 1998, 2000). Estudio de Desarrollo Humano en Chile.

**Román, M. y Cardemil, C.** (2001). Informe “Sistematización y Estudio de las Escuelas P-900 que no avanzan”. Santiago: Universidad Alberto Hurtado y CIDE.

**Ruz** (2003) Convivencia escolar y política educacional. Documento PIIE, Seminario internacional: reformas curriculares en los noventa y construcción de ciudadanía.

**Solar** (2000, 2002). Liderazgo y autoritarismo en la escuela, y la dinámica del cambio y la resistencia en las organizaciones escolares chilenas. En Guerrero “Resistencia de los profesores al cambio”. Psique, Mayo 2005, 1 (14).

**Tedesco, J.** (2000). Educar en la sociedad del conocimiento. Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

**Tironi, E.** (2005). El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario. Editorial Taurus; Chile.

**Valdivia, G., Avendaño, C., Bastías, G., Milicia, N., Morales, A., Sharrager, J.** (2001). Estudio de la salud laboral de los profesores en Chile.







# Lectura compartida: Una estrategia educativa para la infancia temprana

INVESTIGADORES

**MALVA VILLALÓN**

Académica Escuela de Educación UC

**PAULA BEDREGAL**

Académica Escuela de Medicina UC

**KATHERINE STRASSER**

Académica Escuela de Psicología UC

**MARÍA EUGENIA ZILIANI**

Académica Escuela de Educación UC

---

## Resumen ejecutivo

La presente propuesta se inscribe en el marco de una iniciativa de la Dirección de Asuntos Públicos de la Universidad Católica, que ha contado con el apoyo del Senado, la SUBDERE y MIDEPLAN. Su objetivo fundamental es el desarrollo de propuestas innovadoras en el ámbito de la gestión pública, a partir del trabajo de equipos académicos con experiencia en temas específicos.

El objetivo de esta propuesta es el desarrollo de una estrategia educativa dirigida a niños y niñas de entre 2 y 4 años, en centros dependientes del sistema público. Su finalidad es lograr un mayor dominio del lenguaje oral y una consolidación de la primera etapa de la alfabetización. El bajo nivel de dominio del lenguaje oral y escrito de la población chilena ha sido confirmado de manera sistemática por estudios nacionales e internacionales. Sus resultados muestran que éste es un problema que afecta a toda la población del país, aunque en mayor medida a los niños de escasos recursos.

El estudio de los niveles de alfabetización inicial de los niños al ingresar a la educación básica muestra también un escaso desarrollo de estas destrezas en toda la población infantil. Estas limitaciones son mayores en los niños

de los sectores de menores recursos, atendidos por el sistema público. Este factor contribuye a explicar los bajos niveles alcanzados en lectura, escritura y matemáticas presentes al término de cuarto básico. Los estudios acerca de las prácticas pedagógicas de la educación parvularia en Chile han puesto en evidencia, por su parte, un escaso porcentaje de tiempo de la jornada diaria dedicado al desarrollo del lenguaje oral y la alfabetización inicial, así como una falta de intencionalidad pedagógica en las actividades realizadas en todos los niveles socio-económicos.

La estrategia que se plantea consiste en el desarrollo de una actividad a nivel de las salas de clase y se posibilita a través de la formación del personal a cargo de la atención de los niños. La estrategia propuesta es la lectura compartida de una serie de textos seleccionados, en torno a los cuales se estructuran diálogos dirigidos a favorecer el desarrollo progresivo de elementos tan relevantes como el vocabulario, el razonamiento lógico y la relación entre el lenguaje oral y escrito. A través de esta estrategia se promueve también el acceso al conocimiento de los diversos ámbitos del entorno natural, social y cultural. El modelo de enseñanza aplicado incluye un traspaso progresivo del dominio de estas destrezas desde el educador a los niños. Su aplicación toma en cuenta las diferencias en los niveles iniciales de cada niño y los consiguientes requerimientos de apoyo para alcanzar el dominio esperado. El contexto del aula se propone como un componente relevante dentro de la estrategia propuesta, actuando como soporte de los textos que los niños comparten y ampliando sus posibilidades de interacción con un entorno alfabetizado.

Estas experiencias tempranas en un entorno alfabetizado han demostrado ser determinantes en el desarrollo de los procesos de decodificación, comprensión y expresión que requieren la lectura y la escritura. Ellas favorecen, entre otros logros, el dominio del llamado principio alfabético, que implica identificar las unidades fonológicas del lenguaje y comprender el lenguaje como una serie de combinaciones de estas unidades. La interacción de los niños con un entorno alfabetizado de calidad durante los años previos a la educación básica favorece también una predisposición positiva hacia el aprendizaje y una comprensión del sentido social de la lengua escrita. El progreso de los niños en actividades iniciales de lectura y escritura es un factor predictivo del aprendizaje de la lectura y la escritura en el contexto escolar.

En síntesis, la estrategia propuesta mejorará los niveles de desarrollo del lenguaje oral y la alfabetización en los niños, factores reconocidos como fundamentales para la adquisición de conocimientos y el desarrollo de autonomía. Ella contribuirá también a un mejoramiento significativo de las competencias profesionales del personal docente. Igualmente, permite una mayor participación de las familias en la tarea educativa. Se plantea la creación de comunidades de aprendizaje y redes de apoyo que permitan un desarrollo sustentable del programa.

## I. Antecedentes de la propuesta: marco conceptual y diagnóstico

### 1. Alfabetización: reformulación conceptual y revisión de la agenda pública

Mil novecientos noventa fue declarado el Año Internacional de la Alfabetización por la Organización de las Naciones Unidas. Entre las razones que fundamentaron esta decisión estuvo el convencimiento de los especialistas acerca de la necesidad de reformular la problemática asociada a la alfabetización. A partir de ello sería posible buscar nuevas orientaciones para las políticas educativas orientadas a ella, en un marco de requerimientos muy diferente a aquél de la época en que se realizaron las grandes campañas de superación del analfabetismo.

En el documento *Alfabetización: Construir el Futuro* (Wagner, 1998), elaborado como parte de esta iniciativa, se indica que, al igual que como ocurre con la salud, la alfabetización es un fenómeno que resulta familiar a todos pero que en definitiva es mucho más complejo de lo que aparece a primera vista. Además, su significado cambia a través del tiempo, del mismo modo que lo hacen las sociedades y los individuos.

Wagner plantea que la mayoría de los especialistas estaría de acuerdo en que el término alfabetización connota ciertos aspectos relacionados con la lectura y la escritura, pero discutiría ampliamente acerca de cuáles son las capacidades o conocimientos específicos que requiere, los niveles que abarca y las formas adecuadas de medirlo. Diversos análisis ponen en evidencia estas dificultades (ver Wagner, 1998). En muchas de ellas se entremezclan los problemas de la alfabetización y sus eventuales consecuencias de orden social, político y económico. Estas mismas dificultades constituyen, sin embargo, una evidencia de la importancia creciente de investigar este tema y definir las tareas de la agenda pública en relación a él. Un amplio número de estudios dedicados a esta problemática en las últimas décadas, ha contribuido a comprender mejor el alfabetismo y el analfabetismo, en sus diversas formas y niveles, así como en diversos contextos lingüísticos y culturales. Estos aportes al conocimiento han orientado la toma de decisiones políticas, haciendo del desarrollo de la alfabetización, considerada desde el nacimiento y prolongada a lo largo de toda la vida, una prioridad en la formación de la ciudadanía.

Los aportes de la investigación realizada en las últimas décadas y el desarrollo social y económico alcanzado a nivel mundial han propuesto un marco conceptual y unas orientaciones prácticas muy diferentes a las predominantes a mediados del siglo XX. De manera progresiva, la alfabetización se ha llegado a definir como un proceso complejo, que incluye niveles sucesivos

en la comprensión de textos, así como el procesamiento de textos de diverso tipo. Esta es una tarea que requiere de un contexto de enseñanza más amplio que aquel que proporciona la instrucción formal de los primeros años de la actual educación básica obligatoria.

El dominio de los niveles más altos de comprensión y producción de textos en la población adulta se ha convertido en un requisito fundamental para el desarrollo económico y social de los países en la sociedad del conocimiento. Tal requisito ha otorgado una prioridad muy alta al aprendizaje de la lengua escrita en la agenda pública. La relevancia de este objetivo ha llevado a los especialistas a reconocer el desarrollo de la lengua y la alfabetización en todo el currículo como una de las condiciones de una pedagogía eficaz (Tharp, Estrada, Dalton y Yamauchi, 2000). La superación del analfabetismo entendido de una manera tradicional ha sido desplazada por la necesidad de resolver formas más complejas de carencias en el dominio de la lengua escrita. En este contexto, la alfabetización se ha propuesto objetivos más exigentes, que van más allá de la capacidad de decodificar textos informativos simples y alcanzar una comprensión literal de su contenido (Bruer, 1993).

Este planteamiento es el que fundamenta la definición de niveles de comprensión lectora progresivamente más complejos, así como su aplicación a diversos tipos de textos, considerados por la OCDE en la evaluación de la capacidad lectora de la población adulta de un conjunto de países. Esta iniciativa pone de relieve el interés de los gobiernos en la adquisición de estas capacidades, que determinarán en gran medida el bienestar de sus ciudadanos en las próximas décadas, así como el progreso social y económico de las naciones. Los resultados de las evaluaciones realizadas recientemente, han permitido establecer grandes diferencias en los niveles alcanzados por los distintos países, las que no se relacionan de una manera directa con sus respectivos niveles de desarrollo. En el caso de Chile, los resultados han mostrado que la mayoría de la población adulta no alcanza un nivel de comprensión adecuado al tipo y el nivel de manejo de información requerido por la sociedad actual. El estudio de la educación chilena encargado por el MINEDUC a la OCDE (2003) da cuenta del escaso desarrollo que, en la población infantil, tienen las destrezas identificadas como un “prerrequisito” para el aprendizaje de la lectura y la escritura antes de 1° básico. De manera contrastante, los aportes de la investigación reciente al estudio de la adquisición de la lengua escrita, desde campos tan diversos como la neurociencia, la psicología educacional y la ciencia cognitiva, han puesto en evidencia la importancia decisiva de la experiencia temprana en este proceso.

Es por todos los antecedentes previamente descritos que la estrategia que se propone se concentra precisamente en los niveles que preceden al inicio del aprendizaje formal de la lectura. Ella apoya decididamente el desarrollo

de destrezas unánimemente consideradas como indispensables para el aprendizaje de la lectura y la escritura, posibilitando un contacto temprano con la complejidad de los libros y la rica experiencia derivada de relacionarse con un entorno alfabetizado.

## **2. Desarrollo del Lenguaje Oral y Escrito en los Años Preescolares**

La investigación reciente acerca del proceso de la alfabetización ha permitido establecer que muchos de los procesos más relevantes para su adquisición tienen lugar antes de que los niños entren a un aula escolar por primera vez (Clay, 1991; Pressley, 1998). En 1987, Clay publicó un trabajo en el que cuestionó la falta de control de la experiencia educativa previa a la enseñanza formal de la lengua escrita en el diagnóstico de estos cuadros clínicos, señalando los riesgos de una interpretación errónea de su origen. Una serie de estudios posteriores ha permitido confirmar sus conclusiones acerca de la influencia de la alfabetización temprana en el aprendizaje formal de la lengua escrita (Vellutino y Scanlon, 2002).

Se dispone actualmente de descripciones amplias de lo que los niños aprenden de su entorno cotidiano acerca de los textos impresos, su estructura formal y su función social. Estos antecedentes han permitido identificar los distintos componentes que conforman estos aprendizajes y establecer su influencia en el aprendizaje formal de la lectura y la escritura. Los niños que han desarrollado estos aprendizajes demuestran estar mejor preparados para beneficiarse de la instrucción recibida en el entorno escolar formal y alcanzar las metas de aprendizaje propuestas dentro de los plazos establecidos en los programas escolares. Aquellos que presentan un desarrollo pobre de estos componentes al inicio de la instrucción formal de la lectura y la escritura, progresan con mayor lentitud y de una manera más limitada, como resultado de la falta de oportunidades en su entorno cotidiano y no como una manifestación de su falta de madurez o de capacidad intelectual (Clay, 1991; Teale, 1995).

Diversas investigaciones han contribuido a la construcción del perfil de los componentes de esta primera etapa de la alfabetización, que rompe la tradicional división entre no lectores y lectores en los primeros años de vida. Estos componentes del desarrollo temprano incluyen habilidades de segmentación y análisis de los sonidos del lenguaje, creencias sobre los usos de la escritura y la lectura, conocimientos rudimentarios acerca del principio alfabético, opciones lingüísticas preferentemente usadas en el lenguaje escrito versus el lenguaje oral y habilidades de comprensión y producción del discurso conexo y narrativo (McGee y Richgels, 2003). Algunos de ellos se desarrollan en la vida cotidiana del niño —en su interacción regular con textos escritos dentro y fuera de su hogar, en sus conversaciones con sus familiares— en tanto que otros se

desarrollan en el contexto de la educación preescolar, y todos ellos juegan un rol al momento de enfrentar la instrucción formal de la lectura y escritura.

Los componentes de la alfabetización emergente que presentan una mayor relación con el aprendizaje formal de la lectura y la escritura son los siguientes:

1. **Lenguaje oral:** en la medida en que el dominio de la lengua escrita implica extraer un significado del texto gráfico, todos los aspectos del desarrollo del lenguaje oral, la amplitud del vocabulario, los conocimientos morfológicos y sintácticos, así como las características fonológicas de las palabras, son relevantes para aprender a leer y escribir. Los investigadores han destacado la importancia de ofrecer a los niños de edad preescolar oportunidades para acceder al lenguaje descontextualizado, a través del cual pueden trascender los límites de su experiencia inmediata y desarrollar estrategias de comprensión y producción de narraciones y de otros tipos de discurso.
2. **Conciencia fonológica:** la toma de conciencia de las unidades fonológicas del lenguaje es una destreza metalingüística, que implica la comprensión de la forma en la que se construye y utiliza el lenguaje, a partir de la combinación de un conjunto limitado de sonidos. Se trata de un proceso complejo que abarca la sensibilidad ante los sonidos, que permite por ejemplo, distinguir entre sonidos semejantes y la capacidad para manipularlos de manera activa, como ocurre en la inversión de la serie de sonidos que forman una determinada palabra. Los problemas de conciencia fonológica pueden variar ampliamente en su nivel de dificultad, dependiendo de diversos factores.
3. **Conocimiento del alfabeto:** el número de letras del alfabeto que los niños conocen como parte de una palabra, por su sonido o por su nombre se relaciona de manera directa con el aprendizaje formal de la lectura. Los niños tienen diversas oportunidades para acceder a este conocimiento en su vida cotidiana desde sus primeros días de vida, sin embargo, se observan grandes diferencias en el grado de conocimiento que los niños han alcanzado al inicio de la educación básica, desde quienes conocen sólo algunas vocales y niños que conocen todas las letras del alfabeto.
4. **Lectura emergente:** durante los años previos a la enseñanza formal de la lectura, los niños desarrollan un conjunto de conductas que se agrupan dentro de esta categoría, que incluye la identificación de etiquetas y logos comerciales en su entorno cotidiano y el pretender leer textos conocidos, así como el reconocimiento visual de palabras. Los estudios realizados muestran que existe un avance hacia una mayor comprensión del sentido de los signos impresos entre los 2 y los 5 años.

5. **Escritura emergente:** de manera equivalente a lo que ocurre con lo que se ha definido como lectura emergente, existe un conjunto de conductas de expresión gráfica en las que el niño hace como si escribiera, en las que es posible identificar niveles sucesivos de aproximación a la escritura convencional, que muestran una comprensión creciente de los símbolos gráficos.

La IRA (Internacional Reading Association), en conjunto con NAEYC (National Association for the Education of Young Children) ha descrito cinco fases en el desarrollo de la alfabetización (IRA/NAEYC, 1998) a través de las cuales los niños avanzan en el dominio de estos componentes. Las dos primeras fases de un proceso, que se caracteriza por su continuidad son: “Conciencia y Exploración” y “Experimentación en Lectura y Escritura”.

En la fase de Conciencia y Exploración los niños comienzan a prestar atención al lenguaje escrito en el mundo que los rodea, dándose cuenta de que letras y palabras constituyen una clase especial de gráficos, y paulatinamente van adquiriendo la noción de que éstas transmiten significado. Esta creciente atención puede manifestarse en comentarios relacionados con lo que las letras “dicen” (por ejemplo, en la calle pueden reconocer un logo y decir “ahí dice *Coca Cola*” o al leer un libro pueden preguntar “¿dónde dice *Perro?*” o pueden garabatear sobre una hoja y pronunciar que ahí “dice” su nombre). Los niños también adquieren durante esta etapa varias otras nociones acerca del lenguaje escrito, entre ellas, la direccionalidad del mismo (al escribir, lo hacen progresivamente en la dirección de sus sistema de escritura), la linealidad (organizan los caracteres en una línea en el papel), el concepto de palabra (garabatean en unidades separadas que corresponden a palabras, o bien, al leer, hacen corresponder cada palabra que dicen con una palabra escrita, aunque no sea en forma correcta) y la identificación de las letras del alfabeto.

En esta etapa también se comienza a desarrollar la conciencia fonológica, la habilidad de separar y manipular los sonidos del lenguaje (por ejemplo, identificar el sonido inicial o final de una palabra, identificar una palabra a partir de sus sonidos componentes o contar el número de sonidos -no letras- que componen una palabra). Esta habilidad es de gran importancia para el aprendizaje de la lectura en un sistema alfabético, y sólo se desarrolla al estar inmerso en una sociedad alfabetizada, puesto que no tiene utilidad alguna para el correcto uso del lenguaje oral.

Finalmente, otro aspecto clave de esta etapa es el desarrollo de la capacidad de comprender y construir narrativas y otros tipos de textos. Los niños comienzan a comprender que el lenguaje escrito es usado para diferentes fines en distintos contextos. Esto se observa por ejemplo, en un niño que finge



leer un libro de cuentos y construye una narrativa con una estructura típica que contiene un escenario, personajes, un problema y una resolución, mientras que al fingir que lee una guía de teléfonos, generará listas de nombres, demostrando su dominio de diferentes tipos de textos escritos.

La fase siguiente, de Experimentación, ocurre naturalmente en niños que están inmersos en un ambiente letrado, y sometidos a actividades familiares o escolares que involucren activamente el lenguaje escrito. Los niños de tres años ya pueden estar en esta fase, aunque es más común que se manifieste entre los cuatro y los cinco años. Esta fase se caracteriza por un nivel más elevado de entendimiento conceptual acerca del lenguaje escrito; a su entendimiento de los usos, funciones y funcionamiento general de la alfabetización, los niños agregan en esta fase un entendimiento creciente de los procesos específicos involucrados en la lectura y escritura. Los dos conceptos nuevos que surgen en esta etapa son el concepto de palabra escrita y el principio alfabético. La emergencia del concepto de palabra escrita se puede observar claramente cuando los niños en esta etapa fingen leer un libro de cuentos apuntando con el dedo al texto escrito, y tratan de hacer coincidir cada palabra dicha con una palabra escrita. Anteriormente el niño puede haber apuntado al texto en un movimiento de barrido continuo, independiente de la lectura oral, mientras que ahora se muestra consciente de que cada palabra dicha corresponde a una palabra en el texto. Esto ocurre más fácilmente si el niño ha sido expuesto en forma repetida a un texto, en cuyo caso se ha familiarizado con algunas líneas y páginas, y puede utilizar este conocimiento para comprender la correspondencia entre el lenguaje oral y el texto escrito. Esta memorización de ciertos textos escritos permitirá el surgimiento de un pequeño vocabulario visual. Esta memorización, sumada a las crecientes habilidades de conciencia fonológica del niño, permitirá también el desarrollo del *principio alfabético*. A medida que sus habilidades de conciencia fonológica se vuelven más sofisticadas, progresando al nivel de segmentación y síntesis de fonemas individuales, los niños comienzan a detectar la correspondencia ya no entre palabras orales y escritas, sino entre los sonidos de las palabras y las letras que las componen en el papel. El conocimiento de al menos algunas de las letras del alfabeto –por nombre o por sonido– es crucial en este desarrollo. Los nuevos conocimientos desarrollados por los niños en esta etapa también se manifiestan en su experimentación activa con la escritura. Los niños en la fase previa también experimentan con la escritura, pero lo hacen utilizando dibujos o garabatos continuos o discontinuos, o incluso letras, pero dispuestas de una manera que no revela una conciencia de las correspondencias entre sonido y grafema (las llamadas “cadenas de letras no fonéticas”). En esta etapa, por el contrario, se observa en la escritura emergente de los niños siempre algún intento de representar gráficamente la estructura fonética de la palabra. Esto resulta en lo que se ha llamado *Ortografía Inventada*

*(Invented Spelling)*, es decir, formas no convencionales de representar una palabra. En español, es común que los niños representen al principio de esta etapa sólo o principalmente las vocales (Ferreiro y Teberosky, 1979), por ejemplo, que escriba *paano* por *plátano*, mientras que hacia el final de esta etapa los niños pueden lograr representar todos los sonidos de la palabra, pero con ortografías no convencionales, por ejemplo, escribir *meca* por *mesa* o *kmion* por *camión*. Otro desarrollo importante de esta etapa consiste en un mayor entendimiento de los textos escritos, en especial de las narraciones o historias. En esta etapa, los niños comienzan a utilizar un mayor número de estrategias para extraer significado de los textos que se les leen en voz alta, incluyendo hacer preguntas, inferencias y conexiones con la vida real o con otros libros. Estas nuevas habilidades surgen en parte gracias al desarrollo de las otras habilidades cognitivas de los niños (memoria, atención, lenguaje) pero también en respuesta a sus diversos grados de experiencia con libros y al modelamiento que padres y profesores hacen de las estrategias de comprensión que se utilizan al leer.

### **3. Lectura compartida: una estrategia efectiva para el desarrollo del lenguaje oral y la alfabetización**

La lectura compartida de cuentos infantiles es una de las actividades que han recibido más atención de los investigadores en relación con el desarrollo del lenguaje y la alfabetización en preescolares. Esta investigación se ha llevado a cabo tanto en contextos familiares como educacionales. En cuanto a los padres, la frecuencia con que éstos reportan leer a sus hijos en el hogar ha mostrado efectos en el lenguaje oral (LeFevre, Thomas y Daley, 1998; Whitehurst, et al., 1994; Bus, vanIjzendoorn y Pellegrini, 1995), la conciencia fonológica y conocimiento del alfabeto (LeFevre et al.1998; Bus et al.1995; van Kleeck, 2004), y medidas de lectura convencional (Bus et al., 1995 Leseman y de Jong, 1998). Por otro lado, la forma en que los padres leen a sus hijos también ha sido estudiada, mostrando los efectos positivos de estrategias de lectura dialógicas y de alta demanda cognitiva (Allison y Watson, 1994; Hammett, van Kleeck y Huberty, 2003; Whitehurst et al., 1994). Incluso la cualidad emocional de la lectura compartida ha mostrado tener un efecto sobre variables relacionadas con la alfabetización (Bergin, 2001; Leseman y de Jong, 1998).

En cuanto a la lectura de cuentos como un recurso de aula, también hay mucha evidencia sobre los efectos positivos de esta práctica en el lenguaje de los niños y su alfabetización emergente, en especial cuando se trata de enfoques que se basan en leer repetidamente un mismo texto, interactuar con los niños en torno a preguntas de alta demanda cognitiva, dar explicaciones del nuevo vocabulario y permitir a los niños que interactúen libremente con los

libros en algún momento del período (Sénéchal, 1997; Hargrave y Sénéchal, 2000; Penno, Wilkinson y Moore, 2002). Especial atención ha recibido el enfoque llamado de “Lectura Dialógica” (Whitehurst et al., 1994), estrategia que involucra un cambio en los roles tradicionales del adulto y el niño al leer el libro. En este método, el adulto incentiva al niño a convertirse en el relator de la historia, asumiendo una postura de escucha activa, en lugar de simplemente leer la historia. El adulto agrega información, hace preguntas y estimula al niño a dar explicaciones y descripciones más sofisticadas. Grover Whitehurst y sus colegas han entrenado a profesores y padres en este estilo de lectura y han encontrado efectos positivos en complejidad gramatical (Valdez-Menchaca y Whitehurst, 1992) y lenguaje expresivo (Whitehurst et al., 1994).

#### **4. Desarrollo de la alfabetización inicial en Chile: antecedentes de la investigación reciente**

El número de estudios del desarrollo del lenguaje oral y la alfabetización inicial en la población chilena es escaso, sin embargo, sus resultados permiten elaborar un marco consistente de antecedentes que aportan un fundamento a la propuesta presentada.

En relación al desarrollo del lenguaje oral, los resultados de diversas mediciones realizadas por Herrera y equipo (Villalón, Suzuki, Herrera y Mathiesen, 2002) a niños entre 3 y 6 años de la Región del BioBío y la Región Metropolitana, muestran una comprensión léxica promedio inferior a la esperada para la edad de los sujetos en la medición inicial. Luego de 6 a 7 meses de asistencia a un centro educativo, no se observó en la mayoría de los casos una variación en esta situación. El promedio de avance resulta insuficiente para alcanzar el desarrollo esperado en comprensión en el caso de los niños de 3 y 4 años de sectores pobres, entre los que la amplia mayoría mantiene un nivel de logro inferior a la norma. En el caso del grupo de 4 y 5 años, heterogéneo desde el punto de vista geográfico y socioeconómico, se observó un mayor avance promedio, aunque éste no permitió ubicarse en el rango de desempeño esperado más que alrededor del 50% de los sujetos evaluados, manteniendo el resto un nivel de logro insuficiente. El desarrollo del lenguaje oral presentó una correlación muy significativa con el desarrollo cognitivo de los sujetos, mostrando la estrecha relación existente entre las funciones cognitivas y la comprensión verbal.

Estos resultados son consistentes con los antecedentes aportados por el estudio longitudinal de la población infantil atendida por el sistema público, realizado entre 1994 y 1997 (MINEDUC, 1998), en los que se encontró que entre el 36 y el 49% de los 5.749 niños y niñas evaluados a los 4-5 años de edad, presentaba un desarrollo cognitivo insuficiente al ingreso a la edu-

cación parvularia. Un 40% de este grupo no experimentó un avance en el nivel transición y tampoco al término de 1° básico. Al término de 1° básico, entre el 50 y el 59% de los niños evaluados había alcanzado menos del 50% de los aprendizajes esperados en lectura, escritura y matemática. Un estudio de seguimiento de un total de 400 estudiantes de escuelas municipales de la ciudad de Santiago, entre 1° y 4° básico, mostró un desarrollo promedio insuficiente de los componentes de la alfabetización inicial en la población estudiada, en relación al desempeño esperado de acuerdo a los estudios internacionales. El grado de desarrollo de estos componentes mostró una relación positiva significativa con el nivel de adquisición de la lectura al término de 1° a 4° básico (Bravo, Villalón y Orellana, 2005).

La evaluación de las prácticas pedagógicas a nivel familiar y en los centros de educación parvularia aporta un conjunto de antecedentes que permiten explicar los niveles de desarrollo infantil observados. En un estudio con 188 familias de distinto nivel educacional en Santiago, (Susperreguy, Strasser, Lissi y Mendive, 2006) encontraron que los padres y madres de todos los niveles reportaban leer a sus hijos con muy poca frecuencia. Un 45.5% de los que contestaron el cuestionario reportó no leer cuentos a sus niños, y el promedio de cuentos favoritos de los hijos que los padres eran capaces de recordar fue apenas dos. En cuanto a la lectura de los propios padres, en este estudio el 43.5% de los padres reportaron no haber leído por placer la semana anterior. Este resultado es consistente con un estudio internacional reciente en el que Chile se ubicó casi en el último lugar en el porcentaje de población que declaró haber leído un libro en el mes anterior (OECD, 2000). Bus et al. (1995), encontraron que los padres que le leen más frecuentemente a sus niños también leen con más frecuencia por placer, y tienen a su vez más libros en el hogar. Esto es consistente al hallazgo de que en Chile, en todos los niveles socioeconómicos, los padres leen poco por placer y les leen poco a sus hijos.

Por otro lado, este estudio mostró que las diferencias encontradas en los países desarrollados en la forma en que las familias de distinto nivel educacional se aproximan a la alfabetización de sus hijos, son en su mayoría similares a las observadas en Chile. Los padres de mayor nivel educacional comienzan a leer antes a sus niños y reportan leerles más veces a la semana, mientras que los padres de menor nivel reportan involucrarse con más frecuencia en la enseñanza específica de las letras. Asimismo, los padres de menor nivel educacional utilizan con mayor frecuencia el lenguaje dirigido al niño para darle órdenes o controlar su conducta, mientras que los padres con mayor escolaridad lo utilizan más para conversar o explicar. Estos antecedentes confirman la mayor vulnerabilidad de los niños de los niveles socioeconómicos más bajos.

Las prácticas pedagógicas observadas en los centros educativos dependientes del sistema público muestran condiciones poco adecuadas para compensar las carencias del entorno familiar de los niños. De acuerdo a los resultados del estudio citado previamente (MINEDUC,1998), sólo un 25% de la jornada diaria estaba dedicado explícitamente a actividades educativas, con materiales, supervisión y evaluación apropiados, siendo el período restante, un 25% de juego libre con supervisión mínima y un 50% dedicado a rutinas de cuidado o espera. Este resultado es consistente con los perfiles de calidad del entorno educativo establecidos por otro estudio (Villalón, Suzuki, Herrera y Mathiesen, 2002), en el que los recursos y las actividades para el desarrollo psicomotor y las rutinas de cuidado presentaron una calidad promedio superior a los disponibles para el desarrollo del lenguaje y el razonamiento.

## 5. Contexto Normativo de la Propuesta

En esta sección revisaremos el contexto normativo de la educación preescolar en relación con el área del lenguaje, en términos de las condiciones nacionales que permitirían o dificultarían el diseño e implementación de una política de intervención en lenguaje y alfabetización temprana. En el siguiente análisis examinamos la relación entre el programa propuesto y varios documentos de referencia que representan el marco institucional dentro del cual podría insertarse. Los documentos son los siguientes: A) Bases Curriculares para la Educación Preescolar, B) Mapas de Progreso, C) Currículum de Lenguaje de JUNJI y D) Currículum de Lenguaje de Fundación Integra (para niños de niveles Medio Mayor y Medio Menor).

### A) Bases Curriculares para la Educación Preescolar

Las Bases Curriculares para la Educación Preescolar (BCEP) contemplan tres ámbitos de experiencias para el aprendizaje: *Formación Personal y Social, Comunicación, y Relación con el Medio Natural y Cultural*. Aquí analizaremos el primer núcleo del ámbito comunicación –llamado Lenguaje Verbal- por estar directamente relacionado con el tema de nuestro programa. El objetivo de este núcleo en las BCEP es:

“Potenciar la capacidad de la niña y del niño de comunicar sensaciones, vivencias, emociones, sentimientos, necesidades, acontecimientos e ideas a través del uso progresivo y adecuado del lenguaje no verbal y verbal, mediante la ampliación del vocabulario, el enriquecimiento de las estructuras lingüísticas y la iniciación a la lectura y la escritura, mediante palabras y textos pertinentes y con sentido”.

La presente propuesta concuerda con este objetivo tanto en relación a los temas centrales del programa como en su estrategia principal. En cuanto a los temas, el programa propuesto comprende capacitar a las educadoras en la relación entre lenguaje oral y escrito, el enriqueci-

miento del vocabulario, la utilización del lenguaje explicativo, la familiarización con textos escritos, y la relación entre los sonidos del lenguaje oral y los símbolos del lenguaje escrito, de acuerdo a cada etapa del desarrollo. Todos estos temas se encuentran incluidos en el objetivo general recién enunciado. Por otra parte, en cuanto a la estrategia principal del programa propuesto, a saber, la lectura repetida de literatura infantil, ésta concuerda plenamente con la formulación del objetivo del ámbito de Lenguaje Verbal, el cual se llevará a cabo “mediante palabras y textos pertinentes y con sentido”.

Por otro lado, un análisis de los aprendizajes esperados de los niños en las distintas etapas (primer y segundo ciclo) también muestra que éstos tienen concordancia con las actividades y objetivos del programa propuesto.

#### B) Mapas de Progreso

Los mapas de progreso para la educación preescolar elaborados por CEDEP<sup>1</sup> por encargo de MINEDUC contribuyen a dar mayor especificidad a los aprendizajes esperados descritos en las bases curriculares, ya que describen los mismos en términos de conductas medibles, incluyendo ejemplos de ellas. Sin embargo, es evidente que los mapas de progreso en sí no constituyen orientaciones más que generales para las prácticas pedagógicas, ya que especifican lo que el niño debe lograr pero no cómo facilitar ese logro.

#### C) Currículum JUNJI para Lenguaje

Al analizar los currícula específicos de lenguaje de las instituciones que atienden niños de 2 a 4 años, debiera ser posible obtener algunos ejemplos de cómo las bases curriculares se traducen en orientaciones pedagógicas y actividades de estimulación más concretas. Por esta razón analizaremos a continuación los currícula de lenguaje de las dos instituciones que dan atención gratuita masiva a los niños chilenos de este nivel.

A partir del año 2003, con la implementación del Proyecto Jardines Infantiles de Anticipación Curricular (JIAC), la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) define como énfasis curriculares los Núcleos de Lenguaje Verbal y Relaciones Lógico-Matemáticas y Cuantificación y se realizan varias capacitaciones al personal en estas áreas. Estos antecedentes permiten suponer que el currículum de JUNJI para el área de Lenguaje está alineado con las Bases Curriculares de la Educación Parvularia cuyo objetivo describimos antes.

---

1 Versión preliminar.

#### D) Fundación Integra

Fundación Integra ha desarrollado e implementado nuevos currícula para los dos ciclos de educación parvularia, y ambos incluyen tanto énfasis pedagógicos como períodos específicos dedicados al desarrollo del lenguaje, en concordancia con las nuevas bases curriculares. En el currículum de Primer Ciclo, cuyo último nivel corresponde al nivel medio menor, existe un período especial dedicado a las experiencias de aprendizaje de lenguaje –Magipalabras– que “busca sensibilizar a los niños frente a diversas expresiones verbales –literarias y musicales– tales como cantos, rimas, juegos sonoros y de palabras, poesías, cuentos, adivinanzas, trabalenguas para fortalecer su capacidad de comunicación y creatividad”. En el Segundo Ciclo, comenzando por el nivel Medio Mayor, se introduce la “Hora del cuento”, que tiene una finalidad similar.

Sin embargo, observamos que en el nivel Medio Menor no hay un énfasis en el lenguaje, y que, concordante con esto, a la lectura compartida como estrategia se le da una importancia tangencial. En palabras del propio documento, “[e]s importante relevar que esta estrategia se incorpora gradualmente durante el primer ciclo, llegando a ser más frecuente durante el nivel Medio Menor, ya que en él se da una transición hacia el Segundo Ciclo”. Asimismo, tanto en el nivel Medio Menor como en el Medio Mayor, las recomendaciones sobre las formas de leer y dialogar en torno al texto son difusas y, cuando las hay, éstas no necesariamente concuerdan con la investigación actual en el área. Por ejemplo, la recomendación para el nivel Medio Menor de que “lo ideal en esta etapa de la vida es que los niños escuchen el cuento sin interrupciones” (p.48) contrasta con los múltiples hallazgos sobre las formas dialógicas de lectura y sus efectos positivos sobre el lenguaje oral. También, en el nivel Medio Mayor, con respecto a la hora del cuento, se plantea que “el rol de la educadora es crear un clima de expectativa, transmitiendo a los niños que éste es un momento mágico, en que por medio de nuestra imaginación podemos trasladarnos a mundos nuevos y conocer personas y lugares desconocidos”, pero no se enfatiza el rol de la educadora de facilitar la construcción de sentido del cuento, ni la familiarización con formas lingüísticas propias del registro escrito, ni la adquisición del vocabulario, todas funciones importantes de la lectura compartida en esta etapa. En general, encontramos que en ambos niveles falta mayor especificidad sobre las formas óptimas de hablar, leer, discutir y explicar, las razones por las cuales éstas son óptimas, y los tipos de actividades que más las favorecen. Otro problema importante es que no se vinculan estos componentes a las formas de evaluación que las maestras pueden utilizar en sala de clase como un insumo para la instrucción.

En síntesis, los aportes de la presente propuesta a lo ya existente en nuestro país se pueden resumir en tres puntos principales:

1. Pone mayor énfasis en el lenguaje escrito y oral en los niveles Medio Menor y Medio Mayor, incluyendo todos sus aspectos. Ofrece un marco instruccional validado por la investigación internacional, que complementa para el logro de los aprendizajes esperados propuestos por las BCEP. Incluye aspectos no considerados en el currículum existente para esta etapa (Integra), tales como escritura emergente y conciencia fonológica.
2. Especifica las actividades de lenguaje que estimulan los aprendizajes esperados descritos en las bases curriculares. Refleja la especificidad de los mapas de progreso, pero no a nivel de los niños, sino en el ámbito de las actividades en sala que conducen a esos logros.
3. Agrega la dimensión de la evaluación como una parte importante del trabajo en sala y ofrece herramientas para incorporarla como parte del proceso de aprendizaje en el área de lenguaje.

## 6. Síntesis del problema

En la Figura 1 se resumen tanto el contexto como los orígenes y las consecuencias del problema a abordar. En resumen, las condiciones contextuales de la pobreza afectarían a los procesos próximos familiares y éstos a su vez darían origen al problema inmediato que nos ocupa: *el bajo nivel de lenguaje exhibido por los niños de sectores de pobreza*, a partir de etapas tempranas de su desarrollo. Las consecuencias principales del problema son las dificultades posteriores en la adquisición de la lectura y por ende, la dificultad para apropiarse de otros aprendizajes escolares.

Entre los factores de riesgo asociados a la pobreza consideramos tanto el nivel educacional de los padres, como el ingreso familiar y las características del vecindario, en este caso, el acceso a materiales escritos (por ejemplo, bibliotecas públicas, tiendas donde vendan libros, etc.). Entre los procesos familiares relevantes para el desarrollo del lenguaje oral se encuentran la cantidad de materiales de lenguaje escrito en el hogar, el lenguaje dirigido al niño, las prácticas asociadas al lenguaje escrito y las creencias de las familias acerca de las funciones y usos del mismo. El problema del bajo desarrollo del lenguaje oral y escrito a partir de los dos años se refiere a un bajo nivel de vocabulario, poca familiaridad con los registros típicos de los textos escritos (formas descontextualizadas del lenguaje, el habla explicativa y el discurso narrativo) y poco desarrollo de los elementos necesarios para dominar la lectura y escritura en un lenguaje alfabético (conciencia fonológica, conocimiento de las letras, convenciones de lo impreso).



FIGURA 1



La estrategia propuesta apunta directamente a modificar el bajo nivel de lenguaje en los niños, a través de una intervención basada en centros de atención preescolar formales e informales. La estrategia escogida se basa en la intervención directa en centros, de acuerdo al *Principio de la Instrucción Académica y Lingüística* (Ramey y Ramey, 2006), que plantea que, en general, los niños que reciben intervenciones educativas tempranas que afectan en forma directa sus experiencias cotidianas muestran efectos positivos mayores y más duraderos que aquellos que reciben intervenciones por vías indirectas (por ejemplo, a través de programas de visitas familiares). Sin embargo, la estrategia es complementada con un programa de apoyo, desde los centros, a los procesos familiares relacionados con el lenguaje.

La constante en estos estudios resulta ser que el impacto positivo de un programa de alta calidad de educación inicial y preescolar tiende a persistir en los niveles de educación posteriores y en otros ámbitos a lo largo de la vida adulta. Los beneficios del desarrollo temprano del niño se trasladan a toda la sociedad, ya que éste aporta la base para formar ciudadanos con mayores capacidades, habilidades y competencias. Es esta la razón por la que la inversión en educación temprana y preescolar se convierte en un factor clave en un contexto en que la globalización demanda alta competitividad, productividad y creación de conocimiento. Este tipo de programas resultan ser una inversión altamente rentable desde el punto de vista económico para un país, comparado con alternativas similares en el uso de los recursos públicos e incluso privados.

## **II. Propuesta de lectura compartida: una estrategia educativa para la infancia temprana**

Las actividades, contenidos y materiales de este programa se basan principalmente en lo descrito en los antecedentes (marco conceptual y diagnóstico) de la investigación presentados previamente. Estos antecedentes contienen los resultados de las investigaciones más actuales acerca de la efectividad de diversos programas y actividades en el área del lenguaje y la alfabetización emergente para niños de esta edad. Para la elaboración de dicho programa, los antecedentes han sido traducidos a objetivos, actividades y materiales tomando en consideración la realidad de la población destinataria del mismo.

### **1. Objetivos del Programa**

#### **1.1 Objetivo General**

Proporcionar a los niños destinatarios las oportunidades necesarias para desarrollar al máximo su potencial en el área de lenguaje y alfabetización emergente, a través de actividades de lectura compartida y materiales en sala de clase como a través de su entorno familiar.

#### **1.2 Objetivos Específicos**

A nivel de personal educativo profesional y técnico

1. Dominio de conocimientos necesarios para proporcionar oportunidades óptimas de enriquecimiento del lenguaje, la lectura y la escritura.
2. Dominio de las habilidades de mediación necesarias para proporcionar oportunidades de enriquecimiento de lenguaje, la lectura y la escritura.
3. Desarrollo de actitudes positivas hacia el diseño e implementación de actividades que promueven la lectura y la escritura.

A nivel de los niños

1. Enriquecimiento del vocabulario.
2. Familiarización con distintos tipos de texto y su lenguaje.
3. Familiarización con convenciones de lo escrito.
4. Familiarización con distintos tipos de lenguaje explicativo.
5. Desarrollo de habilidades iniciales de conciencia fonológica (Medio Mayor).
6. Fortalecimiento del conocimiento de las letras.
7. Desarrollo del interés por la lectura y la escritura.

A nivel de las familias

1. Adquisición de conocimientos relativos al desarrollo del lenguaje oral y escrito en preescolares.
2. Adquisición de conocimientos relativos a la influencia del entorno familiar en este desarrollo.
3. Internalización de patrones de interacción efectivos en la mediación de habilidades de lenguaje oral y escrito.
4. Desarrollo de una valoración positiva e interés por actividades de lectura compartida.

### **1.3 Definición de la población objetivo**

Se consideran parte de la población objetivo los preescolares entre 2 y 4 años de todo el país, que asisten a instituciones de atención preescolar pública. Se trata de niños que estén en condiciones que les permita adquirir los conocimientos y habilidades de alfabetización inicial. Por lo tanto, se excluye a niños con retraso de desarrollo severo, con hipoacusia severa u otras condiciones de salud que requieran un tratamiento especial en términos de aprendizaje. La propuesta está también dirigida al personal docente que trabaja en las instituciones de educación parvularia del sistema público y a las familias con hijos entre 2 y 4 años, que asisten a tales establecimientos. Se espera que la propuesta de intervención contribuya a la creación de comunidades de aprendizaje y redes de apoyo que le den sustentabilidad.

## **2. Componentes del Programa (Herramientas, instrumentos, mecanismos)**

### **2.1 Formación Profesional de las Educadoras**

El principal y más importante componente del programa es el impacto en las prácticas pedagógicas cotidianas del personal de las instituciones que trabaja directamente con los niños. De nada sirve proporcionar conocimientos fundamentados en la investigación reciente si no se logra que ellos se traduzcan en formas de interacción educativa que ofrezcan oportunidades a los niños para el desarrollo del lenguaje oral y escrito. Por ello, el programa de formación debe incluir estrategias de modelamiento y traspaso progresivo de patrones de interacción adecuados para el logro de los objetivos del programa.

Las clases expositivas se organizarán en cinco módulos de dos horas cada uno (10 horas). En cada módulo se entregará algunos conocimientos teóricos básicos, se entregará materiales escritos para futura referencia, y se dará al personal docente sugerencias de cómo aplicar estos conocimientos en el aula, ya sea en forma de sugerencias de actividades concretas o bien en la forma de actitudes y conductas generales que sean aplicables a las actividades que las edu-

adoras realicen durante la jornada. Cada módulo de formación será seguido de actividades de acompañamiento en relación a los temas específicos tratados, con el fin de garantizar la apropiación de los patrones de interacción requeridos en el trabajo con los niños. Estas actividades se centrarán en el desarrollo de lecturas compartidas de distintos tipos de texto con grupos de 4 a 6 niños.

Las actividades de acompañamiento abarcarán en total 20 horas de supervisión en sala de clase, distribuidas en un mínimo de 5 jornadas pedagógicas y un máximo de 10 (es decir, cada sesión de acompañamiento durará entre 2 y 4 horas).

Los módulos de la formación se describen a continuación, detallando los temas que se tratarán en cada uno.

### **Módulo 1. Lenguaje Oral y Escrito: El Continuo de la Alfabetización**

¿Cuál es la relación entre lenguaje oral y escrito? ¿Cuál es el rol de distintas habilidades de lenguaje oral en la lectura, incluyendo vocabulario, conciencia fonológica y habilidades narrativas? ¿Cómo se desarrolla el lenguaje oral? ¿Cuál es la importancia de la estimulación en el desarrollo del lenguaje oral? ¿Qué podemos esperar del desarrollo del lenguaje oral en distintas etapas de la infancia y niñez? ¿Cuáles son las actividades más productivas para estimular el lenguaje oral en esta etapa? (Tanto Vocabulario, como Lenguaje Explicativo y Lenguaje Narrativo).

### **Módulo 2: Lectura compartida y escritura emergente**

¿Cuál es el rol de la experiencia con libros en el desarrollo del lenguaje y la lectura? ¿Qué habilidades de lenguaje oral se desarrollan gracias a la lectura compartida? ¿Cómo se adquiere vocabulario en la lectura compartida? ¿Cómo debe leerse a los niños? (cómo leer para enriquecer el vocabulario, cómo leer para estimular la comprensión) ¿Cómo se desarrolla la comprensión a través de la lectura compartida? ¿Qué debemos leerles a los niños? ¿Qué aprenden los niños al interactuar libremente con los libros? ¿Pueden “escribir” los niños de esta edad? ¿Cuál es el rol de las actividades de escritura emergente en esta etapa? ¿Cómo se puede incorporar la escritura en el aula de dos a cuatro años?

### **Módulo 3: Sonidos y Letras en la primera etapa de la Alfabetización**

¿Qué es la conciencia fonológica y cuál es su rol en la alfabetización? ¿Qué particularidades de la ortografía española es necesario tener en cuenta al promover la alfabetización emergente? ¿Cuál es el rol del conocimiento de las letras? ¿Qué actividades se pueden utilizar en esta etapa para reforzar el conocimiento de las letras, conciencia fonológica y principio alfabético?

### **Módulo 4. Evaluación para el Desarrollo del lenguaje y la Alfabetización**

¿Cuáles son los predictores individuales de éxito y de avance en el desarrollo

del lenguaje oral? ¿Cómo medirlos en la sala de clase? ¿Cuáles son las características de la familia que inciden en la alfabetización? ¿Cómo obtener información sobre ellas? ¿Cómo deben ser utilizados los resultados de estas evaluaciones para optimizar la instrucción?

### **Módulo 5: Niños, Familias y Barrios: Diversidad en el Desarrollo de la Alfabetización**

¿Cómo se desarrolla naturalmente la alfabetización en una comunidad letrada? ¿Qué factores influyen en este desarrollo? ¿Qué conductas y conocimientos de alfabetización se pueden esperar de los niños en distintas etapas de su infancia y niñez? ¿Qué factores individuales y contextuales influyen en el curso de este desarrollo? ¿Qué características individuales, familiares y contextuales pueden considerarse factores de riesgo en el desarrollo de la alfabetización? ¿Qué es un factor de riesgo? ¿Cuánta diversidad puede esperarse de un curso típico en esta etapa? ¿Cómo se puede enseñar a un curso heterogéneo en sus antecedentes individuales, familiares y contextuales? ¿Cómo podemos ayudar a los padres a apoyar de manera efectiva la alfabetización de sus hijos en esta etapa?

De acuerdo a lo aprendido en los módulos de formación, se espera que el personal docente desarrolle un programa de lecturas compartidas, considerando los aprendizajes esperados y las características peculiares del entorno donde se inserta el centro y las familias a las que atiende.

#### **2.2 Materiales para el Aula**

Además de la formación de las educadoras profesionales y técnicas, el programa requiere de materiales de aula adecuados para la implementación de éste. Los materiales que se entregarán serán los siguientes:

- Libros (de cuentos e informativos) adecuados a los aprendizajes esperados de los niños, para cada sala de clase: dos a tres veces el número de niños de cada sala.

Los libros serán seleccionados con los siguientes criterios:

**Complejidad.** Evitar libros excesivamente simples que sólo etiquetan o describen eventos aislados, sin conectarlos lógicamente. El texto deberá establecer relaciones temporales y lógicas (idealmente estas últimas) entre los eventos y presentar, en el caso de las narraciones, problemas, metas, obstáculos, intentos de solución y un desenlace.

**Conexión Emocional.** Privilegiar libros con temas potencialmente significativos para niños de esta edad.

**Cantidad y “Flujo” del Lenguaje.** En esta etapa es importante que la cantidad de texto en la página no sea excesiva. El principal problema con aquellos libros que contienen excesivo texto es que, durante la lec-

tura en voz alta, la educadora tiende a dejar de leerlo y pasa prontamente a “traducirlo” en sus propias palabras.

- 1 pizarra pequeña y plumones para apoyar la interacción educativa durante la lectura compartida.
- 2 Juegos de letras magnéticas.
- Materiales habitualmente empleados en las salas de jardines infantiles para crear espacios en su interior al modo de centros de aprendizaje en los que los niños puedan desarrollar actividades vinculadas a la lectura y la escritura de manera autónoma.
- Materiales de uso frecuente en las salas de jardines infantiles para organizar el ambiente de la sala como un recurso para el aprendizaje.

### 2.3 Vínculo con Familias

El último componente implica involucrar a las familias en el programa, logrando su apoyo para el mismo, y proporcionando información y educación acerca de su rol en el desarrollo del lenguaje y la alfabetización de sus niños. Para el trabajo con este componente se proponen tres objetivos fundamentales:

1. Proporcionar a las educadoras una oportunidad para conocer la realidad familiar de los niños que atienden, con el fin de poder contextualizar sus prácticas y hacerlas más pertinentes a las necesidades de su comunidad.
2. Lograr el apoyo de los padres para las actividades del programa, a objeto de potenciar los efectos del mismo mediante una continuidad en el hogar de lo implementado en el centro.
3. Proporcionar a los padres información acerca del desarrollo del lenguaje y la alfabetización en esta etapa, promoviendo creencias y prácticas de alfabetización familiar provechosas para los niños.

Las actividades de este componente están a su vez relacionadas con tres subcomponentes.

1. Sesiones de Información colectivas

Se realizarán dos sesiones de una hora a la que se invitará a todos los padres del curso. En estas sesiones se entregará información sobre el programa, sus objetivos, principios y actividades. En este contexto se entregará a los padres que asistan información sobre el desarrollo del lenguaje y la alfabetización, y el rol que cumple la familia en este desarrollo. Además, en estas sesiones las educadoras recogerán información relevante sobre las creencias y prácticas de alfabetización de los padres, para poder contextualizar el programa a la realidad de las familias que atienden.

## 2. Sesiones de Participación individuales

Se invitará a todos los padres a participar en la jornada de los niños según su horario y conveniencia, tratando de que cada participante asista al menos dos veces durante el año. En estas visitas, se solicitará la participación del adulto en las actividades de lenguaje y alfabetización, y la educadora aprovechará la oportunidad para ejemplificar los principios y actividades del programa y para sugerir algunas formas en que se pueda aplicar las mismas estrategias en el hogar.

## 3. Actividades en el hogar

Dentro de las actividades de lenguaje y alfabetización en sala se incluirán algunas que tengan continuidad en el hogar. Por ejemplo, se invitará a los niños a llevar alguno de sus libros favoritos a su hogar y “leerlo” a sus padres. También pueden enviarse a casa los cuentos “escritos” por el niño, o pedir a los padres que envíen al centro los libros favoritos del niño para ser leídos a todo el curso. Las educadoras proporcionarán orientación a los padres acerca de las funciones y formas de estas estrategias durante las sesiones de información a las familias, con el fin de que las actividades efectivamente representen un vínculo entre el programa en aula y el hogar.

## 3. Actores relevantes

Este aspecto incluye a los organismos técnicos que diseñan y organizan la provisión de servicios, y al nivel de profesionales, técnicos o colaboradores que lo proveen directamente. Se considera también a las familias, cuyos hijos participarán de la propuesta. Los niños son los destinatarios finales de la intervención y por ello su participación está descrita en los distintos momentos del proceso de implementación.

## 4. Aspectos operativos de la propuesta

### 4.1 Impacto esperado: Beneficios

Los impactos estimados están relacionados con los actores incluidos en la propuesta. Así, respecto de los niños, se espera que mejoren sus resultados en el lenguaje oral y en la alfabetización inicial. Si se tiene en cuenta los resultados esperados vinculados a los/las Educadores/as, se ha previsto contribuir e incrementar su formación profesional y generar también un mayor empoderamiento a partir del dominio de nuevas herramientas conceptuales y prácticas que enriquecen su desempeño laboral. Asimismo, se ha estimado que la propuesta contribuirá al desarrollo de los centros educativos del sistema público a través del fortalecimiento de la gestión pedagógica, la orientación al logro de aprendizajes, al trabajo en equipo y a un modelo de formación con-

tinua orientado a metas de calidad y equidad. Por último, se ha considerado que las familias cuyos hijos asistan a las instituciones de educación parvularia seleccionadas se verán beneficiadas por la provisión de orientaciones y recursos para la educación de sus hijos en el hogar.

#### 4.2 Estimación de costos

Los costos a estimar deben incluir el detalle de los aspectos considerados en el apartado de piloto inicial (tema tratado en la estrategia de implementación) y los de escalamiento a nivel nacional (también en el tema de estrategia de implementación) que a continuación se describen; esto es, los costos de los equipos zonales y comunales de trabajo.

En los equipos zonales se incluyen los pagos para:

- asistencia a talleres en ciudades cabeza.
- selección de equipos comunales por zona.
- capacitación y acompañamiento equipos de zona.

En los equipos comunales es necesario considerar el pago a equipos para:

- Capacitación y acompañamiento a equipos de comunales (incorporar transporte, arriendo lugar, horas RRHH etc.).

#### 4.3 Cobertura esperada

Se incluyen niños entre 2 y 4 años, atendidos en las instituciones que a continuación se detallan:

INTEGRA MODALIDAD CONVENCIONAL:	39.996
JUNJI MODALIDAD CONVENCIONAL:	31.466
JUNJI NO CONVENCIONAL:	19.432
TOTAL	90.894

Cobertura esperada: 100%

#### 4.4 Sistema de financiamiento

Se propone que las instituciones de educación parvularia del sistema público que atienden a niños entre 2 y 4 años (Integra y Junji), puedan analizar esta propuesta de programa de lectura compartida, con el propósito de ver la factibilidad de asumir su financiamiento como parte de su presupuesto anual en lo relacionado con los ítems de inversiones en el ámbito técnico-pedagógico.



## 5. Estrategia de implementación

### 5.1 Piloto inicial en la Región Metropolitana. Jardín convencional y no convencional

Esta sección describe una propuesta de evaluación del programa descrito. El supuesto a la base de esta sección es que los organismos encargados de la implementación de las políticas públicas en educación están interesados en contar con información confiable y útil acerca de los programas que se implementan, incluyendo si son efectivos, para quiénes son efectivos y en qué condiciones. El equipo que formula esta propuesta recomienda que el programa sea evaluado en forma piloto antes de ser implementado a gran escala, al menos en sus efectos inmediatos.

La siguiente propuesta de evaluación apunta a obtener los siguientes tipos de información acerca del programa:

1. Efectividad del programa al corto, mediano y largo plazo.
2. Condiciones ideales de implementación para maximizar la efectividad del programa.
3. Población objetivo para quiénes es más efectivo el programa.

#### Muestra

La muestra deberá estar constituida por niños de diferentes características, con el fin de determinar si el programa es efectivo para toda la población o sólo parte de ella. Las características de los niños dependerán de las características de la población atendida por los centros y de los intereses de las autoridades que implementen el programa. Por ejemplo, los equipos que la implementen podrían estar interesados en estudiar la efectividad del programa en distintas regiones, en cuyo caso tomarían sujetos de regiones representativas del país. No es necesario, pero sí deseable, que la muestra sea representativa del país.

Con el objeto de estudiar posibles efectos de la educadora, es importante contar con suficientes niños focales por educadora, y suficientes educadoras (aulas). El número mínimo de niños por educadora debe ser de 15 (quince). Considerando el interés por estudiar a los niños en forma longitudinal, sin embargo, sería conveniente incluir la mayor cantidad de niños por sala, con el fin de que el número final de niños por sala continúe siendo suficiente luego de la deserción experimental<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sin embargo, esto no implica necesariamente excluirse a todas las salas que tengan menor número de niños, ya que dependiendo de los objetivos de evaluación, la importancia de evaluar la efectividad del programa en diversos contextos puede superar a la necesidad de contar con suficientes niños por sala.

## **Diseño**

La evaluación debe incluir al menos dos grupos: uno experimental, donde se aplique el programa completo; y otro de control, que no recibirá tratamiento alguno. Sin embargo, es conveniente, si es posible, agregar un grupo intermedio que evalúe los efectos de una aplicación intermedia del programa, por ejemplo, sólo capacitación a las profesoras y materiales, sin el componente de capacitación de padres.

Los niños deben ser asignados en forma aleatoria a los grupos (por ejemplo, experimental 1, experimental 2 y control). Los distintos grupos deberán incluir aulas de áreas geográficas comparables en cuanto a vulnerabilidad. Al interior de cada unidad geográfica (por ejemplo, región, comuna), los centros deberán asignarse en forma aleatoria a los grupos de tratamiento.

Recomendamos que la implementación se inicie con todos los niños de los niveles medio menor y medio mayor, simultáneamente, de manera de poder observar el efecto diferenciado de uno o dos años en el programa.

Todos los niños deberán ser evaluados al principio y al final del año en que se implementó el programa, y al final de cada año subsiguiente, mientras dure el seguimiento.

Con el fin de evaluar los efectos de mediano y largo plazo del programa, el diseño debe ser longitudinal, e incluir evaluaciones anuales de los niños hasta al menos cuarto básico.

## **VARIABLES e INSTRUMENTOS**

Las siguientes variables deberán incluirse en la evaluación. Para cada una hacemos sugerencias de instrumentos.

### **A. Sala de Clase**

Implementación del programa. Medido a través de observaciones en sala, en minutos totales dedicados a cada una de las actividades sugeridas en la capacitación. Las observaciones deberán ser cuatro en el transcurso del año, y cada una deberá abarcar una jornada pedagógica completa.

### **B. Educadora**

Nivel de Educación.

Horas totales de asistencia a la capacitación.

Horas totales de acompañamiento recibidas.

Comprensión del programa. Puntaje en una prueba o cuestionario que evalúe la comprensión de los objetivos y estrategias principales del programa.

Manejo de Grupo. Medido en las observaciones, utilizando una pauta de probada confiabilidad.

### C. Niños

Las variables de los niños deberán evaluarse con diferentes instrumentos dependiendo de la edad de éstos.

**Inicio y Fin del programa** (inicio y fin de medio menor, inicio y fin de medio mayor).

- Vocabulario receptivo.
- Alfabetización Emergente.
  - conciencia fonológica
  - conocimiento del alfabeto
  - escritura emergente
- Comprensión de historias.

**Seguimiento** (Final de año en prekinder, kinder, primero, segundo, tercero y cuarto básico).

Dependiendo del año: vocabulario receptivo, conciencia fonológica, lectura de letras y palabras, lectura de pseudopalabras, comprensión de historias, comprensión lectora.

### D. Familias

Nivel educacional alcanzado por los padres.

Ingreso de la familia.

Creencias y prácticas relacionadas con la alfabetización.

## 5.2 Estrategia de escalamiento o transferencia. Implementación a nivel nacional

### Zonas

El país se sectoriza en 7 zonas. Se realiza la implementación inicial en cada ciudad a través de la capacitación zonal. La capacitación zonal congrega a representantes de jardines infantiles de cada comuna correspondiente a cada región.

TABLA 1

Zona	Regiones	Lugar	Comunas
Norte	I y II	Arica	19
Norte Chico	III y IV	Copiapó	24
Central	V, VI	Valparaíso	71
Metropolitana	Metropolitana	Santiago	52
Centro-Sur	VII-VIII	Concepción	82
Sur	IX, X	Temuco	73
Extremo Sur	XI, XII	Coyhaique	22

Se realizará una capacitación por zona a través de un equipo profesional, que involucra el equipo del proyecto (piloto) e incorpora profesionales adicionales que permanecen acompañando a cada zona (acompañamiento). Es necesario definir un perfil de competencias para este equipo, el que deberá en parte estar constituido por recursos de la zona. Podrían participar idealmente recursos de los centros universitarios regionales.

### **A nivel local**

Los encargados zonales convocan a jardines por comuna (equipo educador) y se eligen aquellos que se comprometen en realizar la capacitación en la comuna al resto de los jardines y colaborar en el acompañamiento de los establecimientos. Esto implica realizar un contrato de transferencia de la tecnología y por tanto pueden existir incentivos específicos.

## Referencias

- **Allison, D., & Watson, J.** (1994). The Significance of Adult Storybook Reading Styles on the Development of Young Children's Emergent Reading. *Reading Research and Instruction*, 34, 57-72.
- **Bergin, C.** (2001). The parent-child relationship during beginning reading. *Journal of Literacy Research*, 33, 681-707.
- **Bravo, L.; Villalón, M. y Orellana, E.** (2005) El rendimiento en la lectura en el primer ciclo básico y algunos procesos psicolingüísticos de ingreso. *Boletín de Investigación Educacional*. Vol. 20, N° 1, 51-63.
- **Bruer, J.T.** (1993) *Escuelas para pensar*. Barcelona: Ed.Paidós.
- **Bus, A. G.** (2003). Social-emotional requisites for learning to read. In van Kleeck, A. Stahl, S. A. & Bauer, E. (Eds.). *On Reading Books to Children. Parents and Teachers* (pp.3-15).
- **Mahwah, NJ:** Lawrence Erlbaum Associates Publishers.
- **Bus, A. G., & van IJzendoorn, M. H.** (1988). Attachment and Early Reading: A Longitudinal Study. *Journal of Genetic Psychology*, 149, 199-210.
- **Bus, A. & van IJzendoorn, M. H.** (1995). Mothers reading to their 3-year-olds: the role of mother child attachment security in becoming literate. *Reading Research Quarterly*, 30, 998-1015.
- **Bus, A., Van IJzendoorn, M.H., & Pellegrini, A.D.** (1995). Joint book reading makes for success in learning to read: A meta-analysis on inter-generational transmission of literacy. *Review of Educational Research*, 65, 1-21.
- **Bus, A., Belsky, J., van-IJzendoorn, M. & Crnic, K.** (1997). Attachment and bookreading patterns: A study of mothers, fathers and their toddlers. *Early Childhood Research Quarterly*, 12(1), 81-98.
- **Hargrave, A. C. & Sénéchal, M.** (2000). Book reading interventions with language-delayed preschool children: The benefits of regular reading and dialogic reading. *Early Childhood Research Quarterly*, 15, 75-90.
- **Lefevre, J., M., Thomas, E., & Daley, K.** (1998). Differential Effects of Home literacy Experiences on the development of oral and written language. *Reading Research Quarterly*, 33, 96-116.
- **Leseman, P., & de Jong, P.** (1998). Home literacy: Opportunity, instruction, cooperation and social-emotional quality predicting early reading achievement. *Reading Research Quarterly*, 33, 294-318.

- **OECD** (2000). Literacy in the information age. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.
- **OECD** (2003) Destrezas de lectoescritura para el mundo de mañana (p. 270). Resultados.
- **PISA** 2000, París.
- **Pressley, M.** (1998) Cómo enseñar a leer. Barcelona: Ed.Paidós.
- **Ramey, S. L. & Ramey, C. T.** (2006). Early Educational Interventions: Principles of Effective and Sustained Benefits from Targeted Early Education Programs. In D. K. Dickinson and S. B. Neuman (Eds.). Handbook of Early Literacy Research, Vol. 2. New York: Guilford Press.
- **Sénéchal, M.** (1997). The Differential Effect of Storybook reading on preschoolers' expressive and receptive vocabulary acquisition. *Journal of Child Language*, 24, 123-138.
- **Susperreguy, M. I., Strasser, K., Lissi, M. R. & Mendive, S.** (2006). Literacidad familiar en Chile: ¿Se replican los resultados de países desarrollados? Manuscrito enviado a la Revista Latinoamericana de Psicología.
- **Tharp, R.; Estrada,P.; Daltno,S.S. y Yamauchi,L.** (2002) Transformar la enseñanza. Barcelona: Ed.Paidós.
- **Villalón, M.; Suzuki, E.; Herrera, M.O. y Mathiesen, E.** (2002) Quality of Chilean Early Childhood Education from an International Perspective. *International Journal of Early Years Education*. Vo.10, N°1, 49-59.
- **Wagner, D.A.** (1998) Alfabetización: Construir el futuro. París: UNESCO.



# Diseño de una política de medios de comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

INVESTIGADORES

**RAYÉN CONDEZA**

Académica Facultad de Comunicaciones

**GLORIA BAEZA**

Académica Facultad de Derecho UC

---

## Resumen ejecutivo

En esta investigación se diseñó una política para proteger y promover los derechos de los niños y adolescentes en los medios de comunicación, ante el atraso y vacío que presenta nuestro país en esta materia. Se propone implementarla en dos niveles: integrar las recomendaciones a la Política Nacional de Infancia y Adolescencia (2001-2010) y por medio de una iniciativa de ley.

## 1. Fundamentación

Existe consenso en que el desarrollo adecuado de los niños, niñas y adolescentes, que además constituyen cerca del 31% de la población, es uno de los asuntos públicos de mayor connotación social. Las distintas voluntades políticas deberían ser capaces de construir un espacio común para tomar decisiones efectivas y lograr su bienestar.

La formación de la identidad de las personas menores de edad resulta de las interacciones con su entorno privado y público, inmediato y cercano, en un marco de mediación básicamente adulto. A nivel internacional se considera que además de la Familia y la Educación, los medios de comunicación cumplen una función muy importante en su desarrollo y la masa de evidencia médica sobre su potencial es incontestable. La Convención de los Derechos



del Niño, vigente en Chile desde 1990, reconoce y consagra derechos específicos en este ámbito. Pero, a diferencia de países como los de la OCDE<sup>1</sup>, nuestro país no cuenta con un marco de regulación adecuado ni con legislación especial.

Además, el escenario de los medios vive un cambio histórico: cuando las telecomunicaciones, la informática y la radiodifusión convergen, desdibujan las fronteras entre los medios. La televisión digital y la multiplicación exponencial de ofertas temáticas hacen que el modelo de comunicación masiva transite hacia uno editorial, situación en la que *“la tecnología digital y la política pública se mueven a distintos ritmos”* (Davies, 2005).

## 2. Siete variables de contexto favorables a la política e iniciativa de ley

- 1) El Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas ha comunicado reiteradamente el atraso de Chile en adecuar su legislación a la Convención, donde figuran los derechos de las personas menores de edad con relación a los medios.
- 2) Existen antecedentes como el Defensor de la Infancia en 2004 o el proyecto de Ley de Protección de Derechos de Infancia y de la Adolescencia (enviado por mensaje presidencial a la Cámara de Diputados en 2004, retirado, re-enviado al Senado en 2005). El proyecto referido afirma que *“los niños, niñas y adolescentes tendrán prioridad en la formulación, financiamiento y ejecución de las políticas públicas”* y que la familia, la comunidad y el Estado son responsables de proteger sus derechos.
- 3) La Política Nacional en favor de la Infancia y la Adolescencia (2001-2010), coordinada por Mideplan y la creación en 2003, del Consejo de Ministros para Infancia y Adolescencia, que ha sesionado en contadas oportunidades.
- 4) Los informes de los Consejos Asesores Presidenciales de Infancia y de Educación significan posibilidades concretas de reconocimiento oficial del rol de los medios en el desarrollo de los niños y adolescentes.
- 5) La alta demanda ciudadana por regulación (94% a favor para televisión abierta y 84% para pagada), y el descontento creciente con los contenidos (44.7% en 2002 ; 58% en 2005), específicamente en horarios de protección a los niños (ENTV,2005).
- 6) La discusión sobre televisión digital y redefinición del espectro de radiodifusión (un bien público), focalizada hasta ahora sólo en variables tecnológicas y económicas.

---

<sup>1</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

- 7) La preocupación de sociedades profesionales y científicas por la soledad del niño y del adolescente, así como por su relación con los medios (como la Sociedad de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y de la Adolescencia de Chile y su congreso anual en 2005 sobre el desafío a los sistemas involucrados).

### 3. Procedimiento para obtener las recomendaciones para la política

Se analizaron las convenciones internacionales específicas suscritas por Chile. También las directrices, las reglamentaciones y las leyes de países específicos (punto 4). La situación nacional se diagnosticó en el punto 5. Tras compararla con la internacional y constatar la profunda brecha, se describe la Política (punto 6). Finalmente, se proponen los contenidos de la iniciativa de ley (punto 7).

### 4. Criterios emanados de las disposiciones internacionales

#### 4.1 Principios desde la Convención de los Derechos del Niño (1989)

En todo lo referente a su ejercicio, los medios de comunicación deberán proteger y promover los derechos de los niños consagrados en la Convención. De acuerdo al artículo 17, *“Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”*.

Como Estado Chile se comprometió en 1990 a alentar a los medios de comunicación a *“difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño”*, a promover la cooperación internacional en la *“producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales”*; y a que tuvieran particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o indígena. También a promover la producción y difusión de libros para niños y a *“la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar”*.

Se suman otros derechos, que a nuestro juicio deben resguardarse de modo especial en un marco regulador adecuado: *no discriminación; a la opinión y ser escuchado, libertad de expresión y de información adecuada; vida privada; honra y reputación; educación; esparcimiento, juego y actividades culturales; acceso a información y material que promuevan su bienestar social, espiritual y moral y su sa-*

*lud física y mental contra cualquier forma de explotación; honor, honra, intimidación y a la propia imagen; salud; educación y a crecer en el seno de una familia. Existen además directrices más específicas<sup>2</sup>, que se resumen en la siguiente tabla.*

### **Recomendaciones emanadas en las Sesiones especiales sobre Niños, Adolescentes y Medios del Comité de los Derechos del Niño (ONU, 1996-1999)**

*"La relación de los niños y los medios de comunicación es el punto de acceso al mundo amplio y polifacético de la niñez y sus derechos a la educación, a la libertad de expresión, al juego, a contar con una identidad, a la salud, a la dignidad y al auto respeto, y a la protección. La relación entre la infancia y los medios de comunicación desempeña una función importante respecto de todos los aspectos de los derechos de los niños y a todos los componentes de sus vidas" (Desafío de Oslo, 1999).*

<b>Gobiernos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar políticas de comunicación desde enfoque de derechos.</li> <li>• Desempeño profesional e independiente de los medios.</li> <li>• Cumplir la Convención. Informar al Comité las políticas y medidas para garantizar la libertad de opinión y de ser escuchado, de expresión y de información, incluyendo el rol de los medios en la promoción del bienestar social, espiritual y moral y en su salud física y mental.</li> <li>• Asignar recursos para acceso de niños a información sin amenazar la independencia profesional y a proyectos que fomenten sus derechos y participación en los medios.</li> </ul>
Protección <b>Niños y Adolescentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De contenidos e información perjudiciales, violencia y pornografía. De su identidad: al informar sobre conflictos con la ley, abuso sexual o problemas familiares.</li> </ul>
Promoción	<p>De la explotación de su imagen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de filtro y control parental (ejemplo V-chip)</li> <li>• Conocer y comprender sus derechos, respetarlos. Participar en los medios y en la producción de materiales. Aprender como consumidores. Ayudar a establecer relaciones positivas entre la niñez y esos medios, como los padres, los docentes, y otros jóvenes y adultos.</li> </ul>
Sector privado y propietarios <b>Medios Profesionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomar conciencia de rol en formación de opinión pública y de políticos, mejorar la imagen que transmiten (prejuicios, estereotipos). Permitir expresión y participación activa de niños.</li> <li>• No transmitir programas con carga de violencia (en horas de acceso).</li> <li>• Señalización clara, explicativa y completa en pantalla.</li> <li>• Pautas éticas voluntarias de respeto a los niños y adolescentes, códigos de conducta, directrices profesionales, consejos de prensa, consejos de emisión, ombudman de prensa u otros.</li> <li>• Ante nuevos productos y tecnologías, contemplar derecho del niño a acceder y participar en los medios, a la educación en medios y a la protección contra contenidos perniciosos.</li> </ul>

<sup>2</sup> Convención Europea de Televisión sin Fronteras del Consejo de Europa (1989); Resolución de Bratislava (1994); Declaración de Banjul sobre los Derechos de los Niños y los Medios (1999); Carta sobre Televisión para Niños de Australia (1995); Declaración Asia-Pacífico del Foro de Televisión, Infancia y Adolescencia (2001); Declaración del Compromiso para el Futuro de Tesalónica (2001); Plan de Acción para promover el uso seguro de Internet (1998); Recomendaciones para la Protección de los Menores y Dignidad Humanas en los Servicios Audiovisuales y de Información (1998); Directiva de la Televisión sin Fronteras (1989/97); Carta de Radiodifusión de los Niños de la Cumbre de los Países Sudafricanos en Desarrollo (1996); Plan de Acción de las Políticas Culturales para el Desarrollo (1998); Declaración y Plan de Acción sobre el Abuso Sexual de los Niños, la Pornografía Infantil y Pedofilia en Internet (1999) y Recomendaciones de la Conferencia de Viena sobre "Educación en Medios y Era Digital (1999), entre otros.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad absoluta del Interés Superior de la Niñez en las actividades que se emprendan con fines comerciales y financieros.</li> <li>• Generar conciencia sobre derechos en práctica profesional correcta e informar de modo objetivo. Evitar sensacionalismo y estereotipos. Trabajar con criterios éticos y profesionales acordes. Resistir las presiones comerciales.</li> </ul>
<b>Otros actores</b> Padres, docentes, investigadores ONG, ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación en Medios para estudiantes y padres.</li> <li>• Documentar experiencias positivas de niños en los medios.</li> <li>• Generar foros internacionales de opinión de niños y adolescentes.</li> <li>• Bibliotecas infantiles en bibliotecas públicas.</li> <li>• Respeto a independencia medios, imprescindible en democracia.</li> <li>• Colaborar con profesionales de medios a fomentar sus derechos.</li> <li>• Garantizar acceso a fuentes fidedignas y una cobertura objetiva de información sobre las cuestiones que atañen a la niñez; desalentar la distorsión de la información con fines publicitarios.</li> </ul>
<b>Comité de los Derechos del Niño</b> (permanente)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observaciones generales para asesorar a los gobiernos.</li> <li>• Directrices para profesionales: al informar acerca sobre abusos de que son objeto los niños, proteger su dignidad e identidad. Formar en derechos del niño y organismos a cargo.</li> <li>• Contar con “corresponsales de los derechos del niño” facilitándoles información periódica. Formar redes y grupos de observación de los medios, transmitir las “buenas ideas”. Voz a los consumidores en debate ético sobre medios.</li> </ul>

#### 4.2 Principios de la Convención en la regulación y legislación internacional

Del análisis de la situación de seis países (Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra) junto al de las directivas de la Unión Europea se puede afirmar que presentan los siguientes denominadores comunes:

4.2.1 Recurrencia a distintos tipos de medidas de regulación: leyes específicas, autoridades reguladoras, directivas, recomendaciones, autorregulación de las industrias e inclusión de consulta pública. Revisión permanente frente a los cambios tecnológicos: ante nuevas oportunidades de comunicación nuevos problemas de protección de las personas menores de edad.

##### 4.2.2 Principios que orientan las disposiciones

- Respeto a la dignidad humana y protección del menor.

La libertad de expresión y de información son principios jurídicos, pero los limitan el respeto a la dignidad humana y la protección de las personas menores de edad. Las disposiciones apuntan a fomentar el ejercicio de los medios con sentido de responsabilidad social. Las normas y las sanciones a su infracción están descritas, en general de modo detallado y deben ser conocidas.

- Protección de contenidos perjudiciales que dañen su desarrollo

Cualquier tipo de contenido (incluidas publicidad y propaganda) que vulnere los derechos de los niños y adolescentes, aún orientado a los adultos, se considera atentatorio contra el bienestar de la sociedad en general. Los contenidos perjudiciales pueden describirse en detalle y solicitarse su indexación para

conocimiento y fiscalización pública. Las sanciones van desde multas a encarcelamiento, o se asocian a suspensión, o no renovación o autorización de licencias. Los contenidos se clasifican de acuerdo a la edad, la opción más común. Hay una discriminación cada vez mayor en la señalización en pantalla (preescolares, niños, adolescentes, jóvenes). La industria opera con códigos de conducta voluntarios, incluida la publicidad, pero sobre la base del respeto a disposiciones previas de protección de la persona menor de edad. Hay países en que el Estado restringe la emisión de violencia excesiva y gratuita, en especial de programas que validan la fuerza como herramienta eficaz para resolver conflictos. Se utilizan mecanismos de filtro de contenidos, incluso obligatorios. Utilizar niños o adolescentes o su imagen está prohibida en la propaganda. Se sanciona toda publicidad engañosa, que explote su credulidad o su imagen.

- La autorregulación significa responsabilidad social de su ejercicio. Existe un compromiso compartido, público, de los operadores de medios, agencias de publicidad y propaganda de respetar, proteger y promover los derechos de los niños en los medios. La verdadera autorregulación es aquella en la que la libertad de comunicar auto contiene la responsabilidad social de su ejercicio.

#### 4.2.3 Rol de la comunidad

Orientar y presionar por mejores mecanismos de regulación existentes. Logro de más y mejor información, de señalización en pantalla más específica. Participación activa en caso de infracción a las normas de autorregulación, procesos públicos. Algunos organismos reguladores consideran la consulta pública, en distintos grados, para tomar decisiones de regulación.

#### 4.2.4 Legislación especial

La ley “Sobre las Publicaciones destinadas a la Juventud” (Francia, 1949) es el antecedente específico más antiguo de protección a los niños y adolescentes en los medios. El adulto es responsable del contenido que dañe su formación: “ilustraciones, rúbricas, o inserciones que presenten de manera favorable la mentira, el robo, la pereza, la traición, el odio o cualquier acto que desmoralice a la infancia o juventud, o que inspire prejuicios de tipo étnico”. Las publicaciones no podían contener publicidad ni los responsables legales antecedentes en el desarrollo de funciones previas en el ámbito público o privado en educación; ni haber sido desprovistos de sus derechos parentales o condenados por delito a las buenas costumbres, o abandono de la familia. Según el grado de “crimen cometido” se dictaba suspensión temporal o permanente de la publicación, su destrucción o cárcel. Las resoluciones se conocían públicamente. La firmeza de la ley impactó positivamente en la industria editorial francesa para niños y jóvenes, hoy una de las más importantes del mundo.

En Alemania, se definen y detallan los daños que pueden sufrir los niños y adolescentes por la emisión de contenidos perjudiciales (violencia, distorsión en la ética sexual, pornografía, glorificación de la guerra, odio racial, entre otros). Éstos deben indexarse y publicarse en el Diario Oficial, junto a las responsabilidades y sanciones. Existen Comisionarios para la protección de las “personas jóvenes”, designados por las señales de radiodifusión estatales. El Código Criminal detalla minuciosamente qué significa “Representación de la violencia”. Prohíbe la producción, diseminación e introducción de su glorificación o representación inofensiva. Las penas van desde multa a encarcelamiento, dependiendo de la gravedad del contenido emitido. Lo mismo ocurre si se muestran actividades sexuales con niños, animales o relacionadas con la violencia, las que no sólo dañan a las “personas jóvenes” sino a toda la sociedad.

En España, la Ley de Protección Jurídica del Menor de 1996, determina el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen en los medios y el derecho a la información. La ley General de Publicidad, de 1988 establece como publicidad ilícita aquella que “atente contra la dignidad de la persona o vulnere los derechos reconocidos en la Constitución”, en especial el referido a la “protección de la juventud y de la infancia.

#### 4.2.5. Modelos de autorregulación

En ocasiones la protección de los niños y adolescentes forma parte del resguardo de la identidad cultural y nacional. El Estado financia la producción de contenido nacional de calidad, para ser emitido en horarios de alta audiencia (Canadá). Para renovar o adquirir nuevas concesiones, los operadores se comprometen a divulgar emisiones de alta calidad para niños y adolescentes. La señalización en pantalla es obligatoria y estricta. En horario nocturno a pantalla completa y entre pausas comerciales.

Aunque Estados Unidos no ha ratificado la Convención, El Acta de Televisión para Niños (Children’s Television Act) de 1990 obliga a las estaciones de TV a emitir al menos tres horas semanales de shows informativos y educativos (entre 2 y 16 años), limitar la publicidad a 12 minutos por hora en la semana y 10,5 minutos por hora en fin de semana. La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) se asegura del respeto a la ley: “la sociedad debiera apoyar a los padres en sus esfuerzos por hacer una labor mejor, en lugar de poner obstáculos en su camino. Dicho de otra manera, hacemos todo para socavar la habilidad de los padres de mantener a sus hijos alejados de problemas, y después les culpamos cuando fallan. En lugar de culpar a los padres, creo que es hora que les ayudemos. Los padres no debieran tener que estar luchando constantemente contra la cultura que les rodea al criar a sus hijos. La cultura debiera de apoyar a los padres, no sabotearlos” (Tristani: 1999).

El Código de Autorregulación sobre Contenidos Televisivos e Infancia español (2005), consiste en una completa lista de principios a garantizar: el respeto a los derechos fundamentales de los menores participantes en la programación televisiva; fomentar el control parental, la selección crítica de los programas que ven los niños; colaborar en una correcta y adecuada alfabetización de los niños, evitando el lenguaje indecente o insultante; evitar la incitación a los niños a la imitación de comportamientos perjudiciales o peligrosos para la salud, especialmente: la incitación al consumo de cualquier tipo de droga y el culto a la extrema delgadez; evitar la utilización instrumental de los conflictos personales y familiares como espectáculo, creando desconcierto en los menores; evitar los mensajes o escenas de explícito contenido violento o sexual que carezcan de contenido educativo o informativo en los programas propios de la audiencia infantil, así como en sus cortes publicitarios; asignar profesionales cualificados a los programas destinados al público infantil; sensibilizar con los problemas de la infancia a todos los profesionales relacionados con la preparación de la programación o de las emisiones, del modo que se considere oportuno por cada empresa televisiva; fomentar que los presentadores o conductores de programas en directo adviertan las situaciones que puedan afectar a la protección de los menores de forma que se minimicen los eventuales perjuicios que puedan causarles y evitar las demostraciones de ciencias ocultas o de culto a las sectas, sin finalidad educativa o pedagógica.

#### 4.2.6 Educación en Medios

Forma parte de las políticas públicas de comunicación, de educación y de cultura en los países más avanzados. En Canadá constituye un área de aprendizaje reconocida oficialmente por los distintas provincias y territorios. Experiencias como Media Awareness (participa el 80% de las escuelas públicas del país), la francesa Clémi o sueca (prensa en educación) muestran la relevancia de que los niños y adolescentes generen competencias en este ámbito, hoy prioritaria para UNESCO.

#### 4.2.7 Revisión continua de regulaciones frente a cambios en el entorno.

Por el proceso de convergencia, Gran Bretaña unificó en la Oficina de Comunicaciones (OFCOM) la regulación y generación de recomendaciones específicas para cada medio en particular o en su conjunto. También redefinió su propósito de servicio público: *“informar para entender mejor el mundo, estimular el interés y conocimiento del arte, la ciencia, la historia y otros tópicos mediante contenidos accesibles y que estimulen el aprendizaje informal; programas originales de nivel nacional y regional que generen experiencias compartidas y hacer conciencia de culturas y perspectivas diferentes”*. Del mismo modo una televisión de servicio público, según la OFCOM, debería tener los siguientes atributos: *alta calidad (bien financiada, bien producida); original (conteni-*

*dos nuevos de origen británico, más que repeticiones y envasados); innovadora (introduce nuevas ideas o reinventa enfoques atrayentes, en vez de copiar los antiguos); desafiante (que haga pensar); atractiva (que sea accesible y gozada) y ampliamente disponible (la gran mayoría de los ciudadanos deben tener la posibilidad de gozar los contenidos financiados públicamente), (citado por Godoy, 2006).*

## 5. Diagnóstico de la situación chilena

Después de dormir y de ir al colegio, los niños y adolescentes chilenos le dedican más tiempo a los medios que a interactuar con las personas encargadas de su cuidado, protección y formación o que a jugar con sus pares. Sólo de televisión, en promedio ven más de tres horas diarias. Una mayoría sigue fielmente las teleseries, programas para adultos emitidos en horarios de protección al menor de edad. Por otra parte, se estima que siete de cada diez adultos chilenos, que en promedio ostentan uno de los índices más altos de horas trabajadas del mundo y uno de los peores índices de salud mental, forman su percepción de la realidad a partir de los contenidos de la televisión. Reiteradamente UNICEF da cuenta de la situación cotidiana de maltrato psicológico y físico que sufren los niños y adolescentes chilenos, independientemente del nivel socioeconómico.

### 5.1 Derechos de los niños y adolescentes en los medios

El capítulo chileno del estudio sudamericano “Conocer para intervenir” reportó en 2004, para género informativo, sobre una muestra de 1431 noticias, y tras 93 días de seguimiento diario, que si bien hay interés por defender los derechos de los niños, *“se suele confundir sensibilizar a la opinión pública y a las autoridades con impactarlas”* y que se utiliza un lenguaje inadecuado para referirse a ellos. La infancia corre el riesgo de ser visible bajo la espectacularización del niño o adolescente, cuando se considera la noticia según el grado de abuso vivido. También se observó que se expone su identidad y su vida privada, así como su revictimización, al hacerles relatar los detalles en los casos de abuso. En la ficción se detectó escasa representación de infancia y en las series chilenas dirigidas a adolescentes lenguaje y problemáticas adultas. En los informativos de TV, la representación de la infancia y adolescencia fue mayoritariamente negativa (entre 68,3% y 82,1% según el canal) y en un 80% de los casos versó sobre acciones cometidas por adultos. Todo ello afecta, entre otros derechos, su identidad, pues los niños son activos y sensibles ante la imagen que se transmite de ellos (Condeza, 2005). La encuesta “La Voz de los Niños y Adolescentes” (UNICEF,2002) es coincidente: los adolescentes afirmaron formar su percepción sobre la delincuencia a través de los medios y que se muestra que los niños y adolescentes cometen más delitos que los adultos. Ambos estudios sintonizan con otros internacionales,



como el de la representación de los jóvenes en los periódicos estadounidenses (Young People Now, Mori 2004). Ese año en el 71% de los artículos fue negativa. El 2005, la positiva aumentó de un 15% a un 30% (Goddard, 2006).

Al estudiar los modelos de familia, las problemáticas y la forma de resolver los conflictos en las teleseries chilenas del segundo semestre de 2004 (después de los informativos, las más vistas en familia), se encontró que las familias protagonistas presentaban modelos verbales agresivos, violentos e incluso de violencia física. Los matrimonios jóvenes fueron representados como fracasados, incapaces de comprometerse o empatizar con la persona amada, altamente individualistas. Aunque hubo una representación diversa de la familia, de acuerdo a los cambios efectivos en su composición, las tradicionales fueron asociadas a roles secundarios y de comedia. También se presentaron modelos de incomunicación entre padres e hijos y se validó la mentira como motor de solución de los conflictos, por lo demás muy propio del género (Condeza, 2005). Ello coincidió con la opinión de los chilenos acerca de que si bien la familia es un lugar de amor, es, al mismo tiempo, una institución en crisis (PNUD, 2002).

## 5.2 Disposiciones sobre infancia, adolescencia y medios en Chile

Los derechos con relación a los medios no se integraron en la actual Política Nacional de la Infancia y Adolescencia, ni en las modificaciones a la ley que crea y regula el Consejo Nacional de Televisión (Ley 18.838 de 1989 y Ley 19.131 de 1992), ni en la que crea Televisión Nacional de Chile (Ley 19.132) ni en la Ley de Prensa (Ley 19.733, de 2001). Tampoco constituyen principios de discernimiento para los fallos del Consejo de Ética de los Medios de Comunicación, ni inspiran la declaración de principios de la Asociación Nacional de Televisión (Anatel). No se señalan en el Código de Ética del Colegio de Periodistas de Chile ni en el Código de Ética Publicitaria de CONAR del 2005.

Sin perjuicio que en la Carta Fundamental de nuestro ordenamiento jurídico existen derechos protegidos, no hay sanciones para las innumerables situaciones que, a través de los medios de comunicación, afectan diariamente a los Derechos de los niños y adolescentes. De igual modo, no hay un organismo con facultades suficientes que aplique sanciones a los medios de comunicación que atenten contra los derechos protegidos. En el único caso en que existe un órgano fiscalizador (CNTV), en el articulado referido a su competencia no se ha incorporado el enfoque vigente del niño y adolescente y sus derechos. Tampoco se encuentran descritas en las normas actuales las distintas formas en que es posible transgredir estos derechos, ni las sanciones asociadas. Aún cuando en el caso del Consejo Nacional de Televisión la ley establece que “se considerará como circunstancia agravante el hecho que la infracción se cometa en horas de transmisión a las que normalmente tenga acceso la población infantil”, en la práctica se contraviene diariamente el ho-

rario de protección al niño y al adolescente con la emisión de contenidos para adultos (sobre todo teleseries) o que perjudican su bienestar, incluido el canal público. Y si bien los particulares pueden establecer denuncias, los descargos no son públicos. En la práctica, en los fallos del CNTV, sobre “correcto funcionamiento”, priman los criterios del sistema de señalización voluntaria de Anatel, aún cuando contravenga sus propios estatutos. En esas condiciones es imposible hablar de autorregulación.

En el caso del canal público, resulta contradictorio que se obligue al autofinanciamiento. Repercute en la escasez de programas infantiles, educativos y culturales. Del mismo modo, preocupa que en general el área infantil esté desplazada sólo al fin de semana, cuando el consumo de programas de los niños es diario, y localizado en el horario de transmisión de teleseries, noticias e incluso en prime. Distorsiones como éstas afectaron en años anteriores iniciativas positivas de participación de los niños en los medios y a su derecho a opinar y ser escuchados en horarios de alta audiencia. El programa “No hay derecho” de Chilevisión, se sacó de pantalla porque los criterios de evaluación de su impacto dependieron del rating. La necesidad de emitir y financiar programas para niños y adolescentes en horarios de alta audiencia, y, particularmente, para la familia, además de los criterios de evaluación de los mismos (rating) es una tensión permanente cuando un sistema basado exclusivamente en criterios comerciales rige de igual modo para un medio de naturaleza pública.

El Código de Ética Publicitaria de CONAR (Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria) vigente desde abril del 2005, se refiere a la publicidad orientada a niños y jóvenes, pero sin especificar edades. Relaciona la “autorregulación” con libertad de anunciar, no así con la responsabilidad social, al sostener que la responsabilidad última en el caso de la publicidad de niños es de los padres. Ofrece reclamos en el sitio web.

## **6. Recomendaciones para la Política de Comunicaciones en Infancia, Adolescencia y Medios**

### **6.1 Desafío principal**

Crear, en el inmediato, mediano y largo plazo e incluyendo a todos los niños, niñas y adolescentes distribuidos a lo largo del territorio nacional, un ambiente eficaz y seguro para proteger y promover sus derechos en los medios, reconociendo que la independencia de los últimos resulta fundamental para la vigencia de la democracia y de la libertad, y que la censura o el control se oponen al interés superior de la sociedad.

### **6.2 Vacío normativo, legislación escasa y atrasada**

Urge resolver el vacío en materia de regulación sobre medios de comunicación y derechos de los niños. Ello afecta su bienestar y el de sus familias.

Implica crear marcos de regulación adecuados, iniciativas de legislación especial y adaptación de la legislación en medios actual a los principios de la Convención.

### **6.3 Integrar a los medios como un actor relevante en la actual Política y planes de acción**

Permear la “Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia” vigente hasta 2010, implica un salto desde una concepción de los medios como instrumentos útiles para difundir campañas o material educativo en pro de los derechos, al reconocimiento de su rol en los procesos de desarrollo de las personas. Su importancia será cada vez más crítica. Una política de comunicaciones para niños y adolescentes representa una inversión, no un gasto; un potencial y no una carga y beneficia a la sociedad en su conjunto.

### **6.4 Atenta a los cambios del entorno de los medios y tecnológicos**

La política debe ser capaz de anticiparse, transparente y pluralmente, a los cambios en el escenario de los medios, para potenciar las nuevas oportunidades pero resguardarse de los nuevos problemas. Los niños y adolescentes deben contar con sistemas de protección contra información y material perjudicial, con servicios culturales nacionales e internacionales especialmente dirigidos a ellos, sin discriminación de ningún tipo, incluidos los derechos a la expresión, información, imagen, opinión, entre otros, además del acceso a los nuevos medios y tecnologías. En un ambiente seguro.

### **6.5 Trabajo intersectorial efectivamente coordinado por ministerios y servicios**

Las decisiones de la política que impliquen asignación de recursos para generar información o material para niños y adolescentes deberá resultar de la coordinación efectiva entre los distintos ministerios y organismos que participen en la política. Ello para evitar experiencias anteriores en que el CNTV, con fondos públicos, consideró de calidad, y financió televisión para niños en el canal público, contenidos que contradecían las propias disposiciones del Ministerio de Salud de la época.

Comunicar e informar se empobrece y dificulta cuando existen indicadores aislados sobre los niños, los adolescentes y sus familias. Afecta la calidad del trabajo periodístico o de investigación, así como su visibilidad en los medios. Pero impacta sobretudo en el planeamiento sin foco de las instituciones públicas. Se recomienda crear un sistema público de Información de Infancia y Adolescencia (SIIA), que coordine estudios, investigaciones, informaciones, planes y metas comunes o emanados de los distintos ministerios, en lo posible diferenciando las etapas mínimas de desarrollo. También ventanas como un sitio web de “Buenas Prácticas”, de acceso público.

## 6.6 Estrategias por ministerio y servicios

### 6.6.1 Consejo de la Cultura y de las Artes

Los medios son industrias culturales. Su ejercicio afecta la diversidad cultural (UNESCO, 2006). El Consejo debe asegurar el derecho a la imagen e identidad del niño chileno, la representación adecuada de su patrimonio tangible e intangible y el intercambio con las visiones y culturas de sus pares. El Consejo Nacional del Libro y la Cultura puede explorar acuerdos como el de Florencia o la exención de IVA para publicaciones para menores de 18 años. Se recomienda estudiar la suscripción de Chile de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la humanidad de UNESCO, en vigor desde abril de 2006.

### 6.6.2 Ministerio de Educación

- a) Integrar la educación en medios como área de aprendizaje en los currículos de enseñanza básica y media. Contemplar la formación de padres y profesores, actores relevantes para velar por el respeto de los derechos de los niños e imprescindibles para modelar hábitos sanos de consumo de medios. Propender que los niños y adolescentes participen de experiencias de producción de contenidos para los medios. Incluir en la formación inicial y continua del profesorado a la educación en medios.
- b) Medios y sistema escolar: ampliar cobertura, hoy limitada, de señales educativas como Novasur y resguardar lo “público” en la redefinición del espectro de radiodifusión, velando especialmente por material adecuado para menores de 18 años. Transmitir modelos positivos de estilos y estrategias de enseñanza-aprendizaje (modelo Teacher’s Channel, Inglaterra u otros). Aprovechar los distintos portales disponibles como ventanas de oportunidad de intercambio, para generar comunidades de intereses y aprendizaje entre niños y adolescentes de distintas regiones y países. Otorgar prioridad de conexión absoluta e inmediata a aquellas escuelas que no cuentan con acceso a telecomunicaciones. La decisión de adquirir un satélite puede resultar estratégica en el contexto de convergencia, y al contar con una red de establecimientos educacionales interconectados, de infocentros. También puede lograrse por medio de alianzas público-privadas.
- c) Establecer acuerdos con la industria de medios nacional e internacional, para crear un banco de contenidos, en distintos medios, de interés educativo o cultural, de modo que estén disponibles para que los niños, adolescentes, profesores y la comunidad educativa puedan utilizarlos fuera de los horarios de programación. Potenciar los programas de prensa y educación de acuerdo a las experiencias internacionales de NIE (Newspapers in Education). Fomentar programas de producción de alta calidad para materiales con fines educativos.

- d) Integrar el aprendizaje de sus derechos y de la Convención en el currículo. La carta de Derechos del Niño debería estar a disposición y a la vista de los niños, niñas y adolescentes en todos los colegios de Chile y en accesos públicos.

### 6.6.3 Consideración de todos los niños y adolescentes

La política debe preocuparse de modo genuino de la inclusión de las realidades, necesidades e intereses de los niños y adolescentes que viven en regiones o en entornos rurales, y de su representación en los medios de alcance nacional. Los medios regionales pueden aprovechar la disposición de la Ley de prensa (artículo 4) para financiar programas o suplementos regionales, asignados por los Consejos Regionales por concurso público. Se considera relevante crear el ombudsman de los niños y adolescentes y contemplar los mecanismos apropiados para que toda persona pueda formular denuncias en caso de verificarse la vulneración de los derechos de los niños en los medios. En pro de la transparencia, los descargos deben ser públicos.

En el caso de los niños y adolescentes que requieran de medidas de resguardo especial, las Oficinas de Protección de Derechos (OPD), distribuidas a lo largo de Chile, deberían contar con estrategias de uso de medios para su apoyo. Del mismo modo, deberían establecerse alianzas con los medios para darse a conocer, realizar campañas permanentes sobre el buen trato y conocimiento de sus derechos.

## **7. Proposiciones para un proyecto de ley de Protección y Promoción de los Derechos de los Niños y de los Adolescentes en los Medios de Comunicación Social**

### **7.1 Fundamentación**

Toda persona menor de edad es sujeto de derechos. El impacto de los medios de comunicación social en su desarrollo y conformación de identidad constituye evidencia médica y se encuentra legalmente reconocido a nivel internacional. La Convención de los Derechos del Niño, ratificada en el año 1990, consagra derechos específicos en este ámbito. Chile no dispone de mecanismos apropiados para hacerlos efectivos.

### **7.2 Objetivo general**

Se debe definir e implementar un sistema de garantías especiales, capaz de promover los derechos de los niños y adolescentes en todos los medios de

comunicación<sup>3</sup>, de proteger efectivamente a las personas menores de edad de contenidos perjudiciales y de asegurar su acceso a contenidos que beneficien su desarrollo sano. También deberá garantizar el irrestricto respeto de los derechos de los niños y de los adolescentes en los contenidos de los medios de comunicación dirigidos a público adulto.

### **7.3 Principios orientadores para orientar la regulación de los medios de comunicación social**

#### **7.3.1 Del respeto a la dignidad humana y la protección de la persona menor de edad**

El debido resguardo de la dignidad humana y la protección de las personas menores de edad son normas de orden público y constituyen limitaciones naturales a las libertades de expresión y de información. Se debe lograr que el Estado, la familia y la comunidad asuman, dentro de sus respectivos roles, la responsabilidad que les corresponde en el cuidado y desarrollo de los Niños y de los Adolescentes.

En este sentido, los medios de comunicación social son parte de la comunidad y entre sus funciones tienen el privilegio de comunicar, informar, educar, formar y entretener a millones de personas, esto es, de ser su principal ventana al espacio público inmediato, mediato y lejano y cumplen un rol muy relevante en la formación de opinión pública.

#### **7.3.2 De la regulación de los medios como parte integral de un sistema en favor de la infancia y la adolescencia**

Las normas específicas propuestas deberán guardar relación con la actual legislación general y especial de protección social de las personas menores de edad y viceversa. Deberán coordinarse con la reestructuración de los distintos servicios, organismos encargados de los niños y adolescentes, así como con las políticas públicas.

#### **7.3.3 De la responsabilidad social de los operadores de medios**

En todo lo que concierne a la operación de los medios de comunicación social, y cualquiera sea su soporte actual o futuro, los propietarios, representantes legales o profesionales que allí se desempeñen son responsables de respetar la dignidad humana, así como los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Esta responsabilidad compete también a los encargados de las agencias de publicidad y de propaganda.

---

<sup>3</sup> Se entiende por “medio de comunicación social”, actuales y por venir, “ aquellos aptos para transmitir, divulgar, difundir o propagar, en forma estable y periódica, textos, sonidos o imágenes destinados al público, cualesquiera sean el soporte o instrumento utilizado”, (Ley de Prensa, 19.733, 2001).

#### 7.3.4 Del acceso igualitario del niño y del adolescente a contenidos que promuevan “su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental”

Los medios de comunicación deberán velar porque el niño tenga acceso a información y material de interés social, “en especial a información y material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental” (CDN, artículo 17); ser protegidos de los que puedan perjudicarlos, así como de los que atenten contra la dignidad humana.

El acceso de un niño o adolescente a contenidos adecuados no puede depender sólo de su situación familiar o socioeconómica. Los niños y adolescentes son usuarios activos de los medios de comunicación y necesitan ver reflejados sus intereses y distintas realidades para su formación y recreación. Tienen derecho a expresar su opinión y a conocer modelos afectivos, asertivos, positivos y pacíficos de conducta.

#### 7.3.5 De los contenidos de los medios en relación a los derechos del niño y del adolescente

Cualquier sistema de regulación de los medios de comunicación deberá respetar y orientarse según el principio del “Interés Superior del Niño”, así como de acuerdo a los demás derechos consagrados en la Convención. Ello implica distinguir las edades y etapas de desarrollo que se suceden a lo largo de la infancia y de la adolescencia, de modo tal que los contenidos sean variados, al tiempo que pertinentes. Los contenidos que se consideren adecuados o perjudiciales al desarrollo de las personas menores de edad deberán reglamentarse y difundirse debida y permanentemente para su conocimiento público.

#### 7.3.6 Del respeto de los derechos del niño y del adolescente en los contenidos dirigidos a los adultos

Los contenidos de los medios dirigidos a los adultos deberán respetar, con estricto rigor y apego a las normas, los derechos de las personas menores de edad. Cuando éstos son vulnerados deberán recibir la sanción que proceda.

#### 7.3.7 De los cambios y avances tecnológicos en la industria de medios

Ante los actuales o futuros cambios en el escenario medial, las autoridades deben ser capaces de actuar proactiva y anticipadamente ante situaciones que puedan vulnerar los derechos de los niños, y que no hayan sido previstas en el sistema de garantías aquí señalado.

#### 7.3.8 Del financiamiento

La disponibilidad y acceso igualitario a contenidos para niños y adolescentes en los distintos medios no es un gasto, sino una inversión prioritaria, y así debe ser considerada. En el caso de los medios de comunicación públicos, el Estado deberá privilegiar el financiamiento de los contenidos dirigidos a las personas menores de edad.

La cooperación internacional se debe considerar como un bien estratégico en el ámbito de las industrias culturales para asegurar la producción, la difusión y el intercambio de información y material de interés social procedente de diversas fuentes nacionales e internacionales, sin perjuicio de la debida protección de la identidad y soberanía nacionales.

#### 7.3.9 De las sanciones

Vulnerar los derechos de las personas menores de edad y de la dignidad humana en los medios de comunicación social conlleva la sanción pública. Si bien la existencia de un sistema de regulación firme, claro, transparente y conocido por todos los actores produce un efecto disuasivo e impacta positivamente en modelos de autorregulación, se deberá establecer un completo régimen de sanciones a aplicar de contravenirse la norma.

### **7.4 Disposiciones específicas para los medios de comunicación en relación con los siguientes derechos de los niños y adolescentes**

#### 7.4.1 Derecho a la vida y a la integridad física, moral y espiritual

Los contenidos y modelos de conducta difundidos, propagados o emitidos por los medios de comunicación deberán respetar el derecho a la vida y a la integridad física, moral y espiritual. La participación de niños o adolescentes en los medios deberá estar autorizada por los padres o personas adultas a cargo de su cuidado y ser apropiada para su edad. La exposición a situaciones que puedan causarles daño, que los pongan en peligro, las de sufrimiento o angustia, las que impliquen agresión o puesta en ridículo, se considerarán atentatorias y constituirán maltrato físico o psicológico.

#### 7.4.2 Derecho a crecer en el seno de una familia

Los niños y adolescentes deben tener acceso a contenidos y modelos que refuercen el valor y estabilidad de la familia, núcleo fundamental de la sociedad.

#### 7.4.3 Derecho a la salud

En general, pero muy especialmente en la difusión de contenidos dirigidos a los niños o a los adolescentes, se velará por respetar su salud física y mental. Se considerará que los siguientes contenidos benefician su salud y desarrollo sano<sup>4</sup>:

- a) Modelos proactivos, asertivos, pacíficos y afectivos de conducta, que representen a los niños, adolescentes y adultos como personas capaces de resolver conflictos por medio de la empatía, la comprensión y el diálogo, sin recurrir al maltrato ni a la violencia.

---

<sup>4</sup> Sin perjuicio que puedan agregarse otros.



- b) Que refuercen su autoestima, la confianza en sí mismos y enseñen conductas resilientes. Que fomenten el respeto de sí mismo y de los demás.
- c) Que estimulen, de acuerdo a las edades de desarrollo, los procesos de pensamiento, de imaginación y de creatividad.
- d) Que promuevan hábitos de vida saludables y que fomenten la actividad física.
- e) Que permitan el esparcimiento y entretención en forma sana.
- f) Que reflejen las necesidades e intereses de los niños y de los adolescentes, así como sus puntos de vista en los distintos ámbitos de sus vidas.
- g) Que les inculquen la comprensión y el respeto de su prójimo, la capacidad de empatizar con las demás personas y el valor de la solidaridad.
- h) Que les permitan conocer sus propios derechos reconocidos en la Convención así como que les inculquen el respeto a la dignidad, derechos y libertades de las personas.
- i) Que difundan las creaciones y producciones de los niños y de los adolescentes.
- j) Que inculquen el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y de sus valores; de los valores nacionales del país en que vive, del país de origen y de otras civilizaciones.
- k) Que preparen al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad y amistad de todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y respeto al medio ambiente natural.
- l) Que promuevan el conocimiento de su entorno, que le permitan comprender la sociedad en que vive y su pasado, presente y futuro.

Se considerará que los siguientes contenidos perjudican su bienestar y salud<sup>5</sup>:

- a) Aquellos que puedan producirles un daño moral, psicológico, intelectual y emocional, entre los que se incluye la incitación a la violencia, la pornografía, la incitación al crimen, a la discriminación o al odio racial, entre otros.
- b) La publicidad de productos que se sabe de antemano pueden perjudicar su salud y desarrollo, como la comida chatarra, en cuyo caso deberá estar prohibida.

---

<sup>5</sup> Sin perjuicio que puedan agregarse otros.

- c) La publicidad engañosa o confusa, que prometa atributos irreales y que, en general, se aproveche o explote su credulidad e imaginación.
- d) La difusión de imágenes, informaciones o contenidos de violencia, explotación o abuso, en cualquiera de sus formas o de trato degradante.
- e) La exhibición de contenidos o situaciones en las que se promueva la extrema delgadez, el uso del tabaco, del alcohol y de la droga, o se relacione el consumo de estos mismos al placer, agrado o liderazgo de grupo.
- f) La exhibición de conductas promiscuas, indeseadas o inseguras, o que fomenten conductas extremas en relación a las creencias, como las ciencias ocultas o el culto a sectas.
- g) La estigmatización, que afecta la formación de opinión pública sobre los niños y adolescentes y su propia imagen, ante la que son sensibles.

#### 7.4.4 Derecho a la educación

La educación debería permitir desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades. Se reconoce el potencial de enseñanza y de aprendizaje que tienen los medios de comunicación social, el que debe ser aprovechado y no sólo en los contextos formales. El niño y el adolescente se están desarrollando en una sociedad con altos componentes mediáticos y tecnológicos. Deben ser preparados desde la educación inicial y a lo largo de todo su proceso de formación en el ámbito de la educación en medios.

#### 7.4.5 Derecho a acceder a información y material que lo beneficien y a ser protegido de contenidos perjudiciales

Para su desarrollo sano, para su bienestar y esparcimiento, todo niño y adolescente debe poder acceder, en igualdad de condiciones, a información y material de interés social y cultural que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Como también ser debidamente protegido de los contenidos que los perjudiquen mediante la reglamentación correspondiente.

#### 7.4.6 Derechos a libertad de expresión y de información

Incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

#### 7.4.7 Derecho a la opinión y a ser escuchado

Considerando que el niño o adolescente esté en condiciones de formarse un juicio propio, tiene el derecho de expresar su opinión libremente en todos los

asuntos que lo afectan y de ser escuchado. Sus opiniones deberán ser debidamente tomadas en cuenta en función de la edad y madurez.

#### 7.4.8 Derecho al honor, a la honra, a la intimidad y a la propia imagen

Se considerará ilegítimo cualquier tipo de utilización del nombre o de la imagen de un niño que pueda implicar un menoscabo a su honra o reputación o que pudiese producir un daño en su integridad psicológica, espiritual, emocional y moral, aun cuando se contara con la autorización o consentimiento del niño o de los adultos a cargo de su cuidado.

En el caso de niños y adolescentes en conflicto con la ley, en todo momento se deberá respetar su derecho al debido proceso, a la presunción de inocencia y a la protección de la identidad de los mismos.

Se considerarán atentatorios contra la imagen, bienestar y desarrollo del niño la emisión de programas, cualquiera sea su formato, pero especialmente en dibujos animados, en el que se presenten personajes o modelos de conducta basados en conductas ambiguas o indefinidas, ya sea concerniendo a la sexualidad, los lazos de filiación o cualquiera situación de este tipo, frente a lo cual no está en condiciones de discernir.

Se prohibirá la utilización del niño, la niña o el adolescente en las franjas electorales, políticas y en la propaganda, incluso del que está por nacer.

Se considerará que en el caso de informaciones relacionadas con derechos vulnerados, los responsables de los medios revictimizan al niño cuando se le expone a contar con detalle los abusos vividos, aún cuando se proteja su identidad. Se tendrá cuidado particular de que el lenguaje y enfoque sea preciso, apunte al derecho vulnerado del niño, diferencie a la víctima del victimario que comete el delito.

#### 7.4.9 Derecho a la vida privada

Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación. Tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

#### 7.4.10 Derecho al descanso, al esparcimiento, al juego, al deporte y a participar en la vida de la cultura y de las artes

Contenidos que promuevan el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y los que le permitan participar plenamente en la vida cultural y artística.

#### 7.4.11 No discriminación e inclusión

Se tendrán especialmente en consideración las necesidades relativas: de ni-

ños o adolescentes que presenten algún tipo de impedimento, de ámbito geográfico (regiones, zonas rurales), lingüísticas (niño perteneciente a un grupo minoritario), culturales (niño de un pueblo originario). Lo anterior será considerado, además, como principios de inclusión, diversidad y pluralismo.

7.4.12 Derecho a ser protegido contra la explotación económica y el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso para su salud física o mental, o que impida su acceso a la educación o su desarrollo

Deberán existir disposiciones especiales que regulen la participación, trabajo y el desempeño de los niños y adolescentes en los medios.

7.4.13 Protección contra todas las formas de explotación y abusos

Se debe prohibir la utilización de niños o adolescentes o de su imagen en contenidos, programas, espectáculos o materiales dirigidos a los adultos.

## **7.5 Creación de un Consejo Nacional de Medios de Comunicación**

La creación de un Consejo Nacional de Medios de Comunicación, organismo autónomo y con personalidad jurídica propia, se basa en la ausencia de mecanismos comunes de regulación de contenidos para niños y adolescentes en los distintos medios, y, por otra parte, en el escenario de convergencia acelerada de los medios.

### **7.5.1 De su Competencia**

- Supervisar y fiscalizar el respeto a los derechos de los niños y de los adolescentes y el cumplimiento de las normas. Crear sistemas adecuados de protección contra el acceso a contenidos perjudiciales para niños y adolescentes en los medios y fiscalizar el cumplimiento de los mismos.
- Disponer las concesiones, los sistemas de información y de señalización, los horarios de difusión, los sistemas o mecanismos de filtro de contenidos, según el caso de cada medio.
- Recibir, procesar y resolver las denuncias que procedan, así como sancionar las infracciones cometidas de modo efectivo, público y transparente.
- Encargar encuestas, estudios e investigaciones sobre la percepción ciudadana de los medios en general y particularmente sobre infancia, adolescencia y familia, velando por conocer las opiniones de los niños y de los adolescentes.
- Disponer de recursos públicos o privados, nacionales o internacionales, para cumplir con las directrices de la Convención de los Derechos del Niño, a través de un Fondo Nacional de Promoción de Contenidos y Materiales para Niños y Adolescentes.

### 7.5.2 Fondo Nacional de Promoción de Contenidos y Materiales para Niños y Adolescentes

Podrán postular representantes de distintos medios, así como grupos de niños, niñas y adolescentes. Deberá coordinar su trabajo con el de los demás actores sociales, ministerios, organismos e instituciones que formen parte de la Política Nacional en favor de la Infancia y de la Adolescencia, para determinar, anualmente, las prioridades de comunicación para estos públicos.

Las multas a los medios que infrinjan las disposiciones adoptadas, así como parte del impuesto al tabaco, u otros podrán destinarse al Fondo especialmente para proyectos de producción presentados por niños y adolescentes.

### 7.5.3 Composición del Consejo y del Departamento de Protección y Promoción de Derechos de los Niños y Adolescentes

El Consejo estará compuesto por profesionales de distintas disciplinas, con probada experiencia y capacitación, principalmente de las áreas jurídica, social, médica, educacional y de las comunicaciones. Se fijarán criterios de selección basados en su honorabilidad y aporte al país. Los consejeros no podrán ser, al mismo tiempo, miembros del directorio de alguna empresa, institución, medio, agencia u organismo gremial relacionado con el área de las comunicaciones.

Debido a que prácticamente un tercio de la población chilena es menor de 18 años, habrá un departamento especial para los niños y adolescentes.

El Consejo podrá asesorarse, según lo requiera, por representantes de los Ministerios de Salud, Educación, Cultura, Justicia y Mideplan y de la Subsecretaría de Telecomunicaciones. También por representantes de organizaciones civiles (agrupaciones de padres o profesores, ONGs) y organismos nacionales e internacionales (UNICEF, UNESCO), así como el ombudman de niños y adolescentes.

## 7.6 Modificaciones a la Legislación del Consejo Nacional de Televisión

Se considera importante incluir modificaciones a la Ley 19.131 de 1992 que modificó la Ley 18.838 de 1989 del Consejo Nacional de Televisión, mientras se resuelve la creación del Consejo Nacional de Medios de Comunicación.

### 7.6.1 Necesidad de actualización

La ley vigente no ha sido revisada de acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño. Al respecto importa integrar la concepción actual de la niñez y de la adolescencia, su condición de personas en desarrollo, e incluir sus derechos.

### 7.6.2 Respeto efectivo al horario de protección a los niños y adolescentes, a la señalización en pantalla y a mecanismos de filtro de contenidos y de control de padres

De acuerdo a la ley, es competencia del Consejo Nacional de Televisión definir la forma y asegurar el respeto efectivo del horario de protección a las personas menores de edad y sancionar efectivamente su incumplimiento. Ello supone también el respeto efectivo a los derechos de los niños y adolescentes en horarios considerados para adultos.

En los horarios de protección fijados por ley (hasta las 22 horas), no se podrán emitir contenidos para adultos, modelos o valores que se consideren inadecuados, independientemente de su género o formato y frente a los cuales no se puede exigir discernimiento de los niños ni de los adolescentes. Programas de ese tipo deberán, obligatoriamente, trasladarse a franjas de emisión nocturnas.

En horarios de alta audiencia, dentro de la franja de protección al niño, deben emitirse programas de alta calidad, pertinentes y en lo posible para distintas edades, así como programas familiares.

La señalización en pantalla es una necesidad permanente y prioritaria, que debe estar definida por el Consejo Nacional de Televisión en tanto organismo regulador y que debe ser obedecida obligatoriamente por los operadores. Esta debe ser clara, por edades y más exigente, sobretodo la previa a las noticias y al horario de las 22 horas. En estos dos últimos casos, se debe llamar directa, clara y reiteradamente a los adultos a proteger al niño de contenidos dañinos para su desarrollo, a toda pantalla y también entre pausas comerciales.

En los casos de televisión abierta por cable o satelital, o ante la adopción de la televisión digital, además del respeto a los criterios anteriores, al Consejo le corresponderá velar por el acceso igualitario, y sin cobro, a sistemas y mecanismos de filtros y de control de padres, así como de campañas dirigidas a señalar su importancia y a enseñar su uso.

### 7.6.3 Publicidad y propaganda

Al Consejo Nacional de Televisión le corresponde fiscalizar que la publicidad en televisión no atente contra los derechos de los niños o que los perjudique, ni que se presente ante el adulto una imagen que afecte sus derechos, en cualquier horario de transmisión, que sea engañosa o explote su imagen. Estará facultado para prohibir la publicidad al interior de los programas dirigidos a personas menores de edad y a sus familias. Velará por la prohibición de utilizar al niño, al adolescente o su imagen en la propaganda y franjas electorales o políticas, incluso del que está por nacer.

#### 7.6.4 Consejeros

En su elección se procurará considerar a profesionales con formación y experiencia en infancia, adolescencia y medios, en legislación especial y en desarrollo del niño, niña y del adolescente.

#### 7.6.5 Mecanismos de denuncias

Los procesos de denuncias por infracción a las normas de la legislación y al correcto funcionamiento de los servicios de televisión deberán ser más transparentes y favorecer, en todo momento que sean conocidos públicamente.

#### 7.6.6 Sanciones

Las sanciones a la transgresión de las normas en el caso de la infancia y de la adolescencia debe ser estricta, y asociarse, además, con otras descritas en la legislación del Consejo Nacional de Televisión, como la suspensión de transmisiones, cese y/o renovación de concesiones.

### **7.7 Modificación a la Ley de Televisión Nacional de Chile**

Consecuente con todo lo anterior, la ley 19.132 de 1992 de Televisión Nacional de Chile (TVN) deberá ser modificada para integrar los derechos de los niños y adolescentes en su programación y contar con financiamiento preferencial para programar en su favor, y no a través del imperativo del autofinanciamiento.

## Referencias

- **Advertising Education Forum** (2006) [www.aeforum.org](http://www.aeforum.org).
- **Advertising Standards Canada** (2005) *Canadian Code of Advertising Standards, Les normes Canadiennes de la Publicité*, Toronto y Montréal, 12p.
- **American Academy of Pediatrics** (2006) [www.aap.org](http://www.aap.org).
- **ANATEL** (2006), Asociación Nacional de Televisión. Estatutos y Símbolos de Orientación al Público de la Televisión Chilena [www.anatel.cl](http://www.anatel.cl)
- **Arévalo, Javier** (2005) “Necesidad de políticas de educación en medios”. *Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación, Educación en Comunicación Año XII, número 24, marzo 2005*. p.69.
- **Baeza, Gloria** (2005) “Informe sobre normas en relación a la investigación sobre Diseño de una Política de Medios de Comunicación centrada en la protección y promoción de los derechos de los niños y de los adolescentes”. Pontificia Universidad Católica, diciembre 2005, 14p.
- **Berrou, L.** (1994) « Les méfaits de la télévision sur nos enfants », Conseil Supérieur de l’Audiovisuel, Les programmes pour la jeunesse, 1993, France.
- **Berthelot, Patrick** et al (2003) « Télévision, mode d’emploi, Images en série, Paroles en jeu, Un sujet dix Métiers », CNDP, Clémi, Ministère Jeunesse, Éducation, Recherche, France 5. 63p.
- **Biblioteca del Congreso Nacional de Chile** (2004) “Marco Regulatorio de la Televisión en Materia de Información en Chile y otros países”, DEPESEX/BCN/SERIE ESTUDIOS AÑO XIV, número 301 24 p. Octubre 2004.
- **Broadcasting Standards Commission**, (2006) “Young People, Media and Personal Relations”, <http://www.bsc.org.uk/plain/pubs.htm>, Gran Bretaña.
- **Calero, Fernando** (2005) “Regulación de televisión, infancia, niñez y juventud”, en *Televisión de Calidad, IV Muestra y Seminario Internacional*, Bogotá, Colombia. 3p.
- **CDN** (1989) Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- **Chacón, Antonio** (2005) “La Infancia ante los nuevo medios: La televisión”, *Eric@net*, año II, número 4, enero 2005, 84p.
- **Chile Unido** (1999) Polémica sobre los contenidos en la televisión infantil y juvenil, julio 1999, n 15, 5p.
- **CLEMI** (2006) [www.clemi.org](http://www.clemi.org).



- **Cluzel, Jean** (Dir.) (2003) “Jeunes, Éducation et Violence à la Télévision”, informe final de actas del coloquio Jóvenes, Educación y Violencia, Fundación Singer-Polignac, Paris, France, 29 abril 2003, 86 p.
- **CNTV** (2005)

“Estudio Estadístico de TV Abierta 2000-2004”, Departamento de Supervisión.

“La industria de la TV en Chile”, julio 2005, 95p.

“Situación de la TV Digital en el Mundo e Implicancias para Chile” (2006).
- **CNTV-ADIMARK** (2005) “Encuesta Nacional de TV 2005” (ENTV 2005).
- **CNTV**, McCann Erickson, Research Chile.

“Informe 8-13 Tweens chilenos” (2003).

“Informe 13-17 Adolescentes chilenos”, agosto 2005. Desayuno en TVN, presentación estudio adolescentes chilenos con motivo de Prix Jeunesse Iberoamericano 2005. Panel discusión ¿Por qué invertir en televisión infantil y juvenil? (2005).
- **Colegio de Periodistas** (2006) Código de Ética Colegio de Periodistas de Chile [http://www.colegiodeperiodistas.cl/index.php?html=codigo\\_etica](http://www.colegiodeperiodistas.cl/index.php?html=codigo_etica).
- **Coloma, Liliana** (2001) “Comunicaciones, Consumo y Salud Mental. Desequilibrios y Búsquedas en el Chile de Fin de Siglo”, A Parte Rei, Cybercultura, 8 p.
- **Communication Jeunesse** (2006), Littérature pour la Jeunesse, «3 fois passera, Médiation de la Lecture», Canadá, 2006, 31p.
- **CONAR** (2006) Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, Código y Reglamento <http://www.conar.cl/>.
- **Condeza, Rayén** (2003)

“TV Cómo te Quiero, lo que los Niños sienten y piensan sobre la TV”, folleto de difusión para UNICEF a partir de estudio original de Tatiana Merlo [http://www.unicef.cl/archivos\\_documento/51/folletoTV.pdf](http://www.unicef.cl/archivos_documento/51/folletoTV.pdf).

“Children’s Media Production in Lanalhue, Chile”, en News from IC-CVOS, No.1, 2004 [http://www.nordicom.gu.se/cl/publ/archive/NL\\_1\\_2004.pdf](http://www.nordicom.gu.se/cl/publ/archive/NL_1_2004.pdf), pp17 - 20 (2004).

“Chile: los niños producen para los medios”. Cumbre Mundial de Medios para Niños y Adolescentes, Medios de Todos, medios para Todos, Sesión Panorama Mundial, Servirse de los medios para la inclusión social, abril 2004.

“Infancia, Violencia y Medios. Conocer para Intervenir”. Investigación del Instituto de Estudios Mediales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Oficina Internacional Católica para la Infancia, BICE, Montevideo, 178p (2005).

“La Infancia y Adolescencia en primera plana”. Cuadernos de Información 18, Facultad de Comunicaciones UC, Santiago, 2005.

“La representación de los niños y adolescentes en los medios de comunicación: responsabilidad ética compartida”, charla dictada en el XXIII Congreso de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia, Valdivia, noviembre 2005.

“Formación de reporteros infantiles y juveniles en Chile”. Revista Comunicar, Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación, Educación en Comunicación Año XII, número 24, marzo 2005. p.69.

“Necesidad y Urgencia de Integración de los Medios de Comunicación en la Política de Infancia y Adolescencia”, Audiencia ante el Consejo Asesor Presidencial de Infancia, Santiago de Chile, 8 de mayo 2006.

“Medios de Comunicación y Familia: modelos de familia y temáticas asociadas promovidos en las series de ficción de la televisión abierta chilena”, DIPUC, Dirección de Cultura Cristiana, Pastoral UC, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, enero 2006, 140 p.

- **COMFER** (1999) “Medidas concernientes a los medios audiovisuales y a la protección de los niños en distintos países del mundo”. Comité Federal de Radiodifusión COMFER, República Argentina. 7p.
- **Comité de los Derechos del Niño** (2004)

“Observaciones finales del Comité sobre los Derechos del Niño a Segundo Informe periódico de Chile, 29 período de sesiones”, 23 de enero, 2004.

“Compilación de observaciones finales del Comité de los Derechos del Niños sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2004)”, Santiago, CEPAL, octubre 2004.
- **CPR** (1980) Constitución Política de la República de Chile.
- **CRTC** (2006) Canadian Radio Television Commission, www.crtc.ca, Broadcasting Act, 1991, Canada.
- **CRTC** (1999) “La política de televisión de Canadá”. Canadian Radio Television Commission 14 p.
- **Davies, William** (2005) “Making a digital UK a reality”, Senior Research Fellow, Digital Society, BBC on line, 14 July 2005.
- **Declaración de León** (2005), “Contra la pobreza y la exclusión social

de la niñez y la adolescencia iberoamericanas”, VII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, 26-27 de septiembre 2005. 5p.

- **De Fontcuberta, Mar; Fernández, F; Gálvez, M; Condeza, R.** (2005) “Evaluación de la educación en medios de comunicación en Chile, una propuesta de criterios para la formación continua de profesores de Lenguaje y Comunicación”, Facultad de Comunicaciones UC. Fondecyt 2006.
- **De Fontcuberta, Mar.** La asociación internacional en educación en medios: “Mentor”. Revista Comunicar, Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación, Educación en Comunicación Año XII, número 24, marzo 2005. p, 47.
- **De la Roche, Maritza** et al (1998) “Los niños como Audiencias”, Universidad del Valle, Proyecto de Comunicación para la Infancia, 215 p.
- **Edelson, Ed.** (2004) “Demasiada TV en infancia se relaciona con mala salud en la edad adulta”(Edelson es reportero del Health Day), julio 2004.
- **España**
  - “Código de autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia”, 2004, <http://www.mpr.es/NR/rdonlyres/D03898BE1B84CB8BBD1D1450E6FD7AD/73074/CODIGOTVINFANCIA.pdf>.
  - “Constitución Española”,1978,[http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo\\_1.html](http://www.constitucion.es/constitucion/castellano/titulo_1.html).
  - “Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil” (Ley Orgánica 1/1996), 1996, [http://www.juridicas.com/base\\_datos/Privado/lo1-1996.html](http://www.juridicas.com/base_datos/Privado/lo1-1996.html).
  - “Ley General de Publicidad, Ley 34/1988”, 1988, [http://juridicas.com/base\\_datos/Admin/134-1988](http://juridicas.com/base_datos/Admin/134-1988).
- **European Center of Media Competence** (2006), Germany.
- **European Advertising Standards Alliance** (2006), [www. easa.org](http://www.easa.org).
- **FCC** (1990), “Children’s TV Act”, Federal Communication Commission, USA, 1990.
- **Fuenzalida, Valerio** (2006) “TV abierta y expectativas educativas de las audiencias”, coloquio en Instituto de Estudios Mediales UC, viernes 28 de abril 2006 y “Cambios en la relación de los Niños con la TV”. Documento de clases del Diplomado en Estudios de Audiencias facilitado por el autor, Instituto de Estudios Mediales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- **Gálvez, Myrna** (2005) “La educación en medios en Iberoamérica: la visión de los expertos”. Revista Comunicar, Revista Científica Iberoamericana de Comunicación y Educación, Educación en Comunicación Año XII, número 24, marzo 2005p. p.35.
- **German Law Archive** (2006) “Media and the protection of young persons”, publicado por Inter Naciones, 2000 <http://www.iuscomp.org/gla/literature/media.htm>.
- **Gobierno de Chile**  
(2000) “Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010”, versión para ser sancionada, noviembre 2000, 42p.  
“Segundo Informe sobre los avances en el ámbito de la protección y cumplimiento de los derechos de la Infancia y de la Adolescencia”, Julio 2003, julio 2004. Santiago septiembre de 2004.53 p. (2004).  
“Tercer Informe sobre los avances en el ámbito de la protección y cumplimiento de los derechos de la infancia y adolescencia” Gobierno de Chile, Consejo de Ministros para la Infancia y Adolescencia (2000-2005), Stgo, 79p. (2005).
- **Godoy, Sergio**  
Informe Televisión Digital, clínica interna para profesores de Facultad de Comunicaciones UC, abril 2006. (2006).  
Propuesta UC, Propuesta Pública. Proyecto de Acuerdo para TVN, versión final lunes 29 de marzo de 2004, acogida por Cámara Alta, Cuadernos de Información 16-17- 2003-2004, Facultad de Comunicaciones UC. (2004).  
(2000) “¿Públicamente rentable? Evaluación de la TV pública chilena orientada al mercado”. Ediciones Universidad Católica de Chile, 2000, pp. 127.
- **Goddard, Charlotte** (2006) Policy –Positive Images, Media still has a long way to go by.
- **Grupo Comunicar** (2005) “Televisión de Calidad”, Revista Comunicar, Año 12, número 25, noviembre 2005, Grupo Comunicar y Colectivo Andaluz para la Educación en Medios de Comunicación, 414p.
- **Henig, Samantha** (2005) “Do you Know What your Kid is Learning?”, CJR Daily Real-Time media criticism from the Columbia Journalism Review.
- **OFCOM** (2005) Inglaterra: “The Ofcom Broadcasting Code”, 2005, <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/>.
- **Infants Consensus** (1997), Ayuntamiento de Barcelona, 26p.

- **IIN** (2004) “Infancia, Adolescencia y Familia en las Cumbres 1994-2004”, 24p. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, [www.iin.org](http://www.iin.org).
- **International Chamber of Commerce**, [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org).
- **Kleinsteuber, Hans** (2005) “Modelos de Regulación del Sistema Televisivo”, Seminario Provocaciones organizado por Observatorio de Medios Fucatel, Santiago, 24 p. ([www.observatoriofucatel.cl](http://www.observatoriofucatel.cl)).
- **La Iniciativa de la Comunicación (2004)** “Medios, Infancia y Adolescencia en Colombia”, Informe para la IV Cumbre Mundial de los Medios para Niños y Adolescentes, Río de Janeiro, Brasil 2004. 7p.
- **La Vanguardia** (septiembre, 2004) “Defensor del Pueblo reclama medidas frente a evidentes perjuicios que causa TV en niños” Artículo de prensa. [www.lavanguardia.es](http://www.lavanguardia.es).
- **Lang, Annie** (2000) The Limited Capacity Model of Mediated Message Processing, International Communication Association.
- Loi du 16 juillet 1949 sur les Publications destinées a la Jeunesse, Francia [www.ricochet-jeunes.org/loi49.asp](http://www.ricochet-jeunes.org/loi49.asp).
- **Legislación chilena**  
Ley de Prensa (2001) LEY-19733 Fecha de Publicación: 04.06.2001  
Fecha de Promulgación: 18.05.2001.  
Ley 19.132 de TVN (1992).  
Ley CNTV 18.838 (1989) y sus modificaciones por la Ley 19.131 (1992).
- **MAGIC** (2006) [www.magic.org](http://www.magic.org).  
Manifiesto de Salamanca por una Economía y Democracia para niños, niñas y adolescentes (2002) (José Saramago, Belisario Betancur, Antonio Skármeta, Gabriel García Márquez y otras 15 intelectuales), Salamanca, 26 de noviembre.
- **Maquieira, Cristián** (2000) Intervención como embajador representante permanente alterno de Chile ante ONU. Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General 2001 dedicado al seguimiento de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (tema 42). Nueva York, 15 de noviembre de 2000 <http://www.un.int/chile/Discursos/disc20001115>.
- **Maronna, Mónica y Sánchez, Rosario** (2005) “Narrativas de infancia y adolescencia: investigación sobre sus representaciones en los medios de comunicación”, BICE, Montevideo, 2005.
- **Media Awareness Network** (2006), “Media Education in Canada, Media and Internet Education” [www.media-awareness.ca](http://www.media-awareness.ca).

- **Media Smart**, [www.mediassmart.org.uk](http://www.mediassmart.org.uk).
- **Lagos E., Ricardo** en **Mensajes de S.E Presidente de la República** (2005) “Iniciativa de un Proyecto de Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia”, Mensaje número 309-352 al Senado, Santiago, 18 de enero 2005, 30 p. [www.sil.congreso.cl](http://www.sil.congreso.cl), proyecto 4183 e “Iniciativa de un Proyecto de Ley de Protección de Derechos de la Infancia y Adolescencia”, Mensaje número 128-351 a la Cámara de Diputados, Santiago, 2 de Julio 2004, 31p. [www.sil.congreso.cl](http://www.sil.congreso.cl), proyecto 3919.
- **Moore, Elizabeth** (2004) “Children and the Changing World of Advertising”. *Journal of Business Ethics*, Dordrecht, Jun 2004, Vol 52, Iss,2, p.161-167.
- **Mori** (2004) “Media image of young people”, and *Young People Now* [www.mori.org](http://www.mori.org).
- **Murciano, Marcial** (2005) Los nuevos valores de las políticas de comunicación, Cuadernos de Información 18, Facultad de Comunicaciones, UC, Santiago, pp 88-98.
- **OCDE** (2006) Convertirse en miembro de la OCDE [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- **OFCOM** (2006) <http://www.ofcom.org.uk>.
- **ONU, CDN** (2002) “Exámen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del Artículo 44 de la Convención. Observaciones finales del Comité sobre los derechos del Niño: Chile, 14.p.
- **Perspectivas** (2005) “Mientras los Lunnis duermen”, en *Perspectivas del mundo de la Comunicación*, Facultad de Comunicaciones, Universidad de Navarra, número 28, junio 2005, pp 2-3.
- **Pérez Herrero** “Imaginar la Audiencia: el modelo autista de relevancia informativa”, *CIC Digital* número 5, [www.ucm.es/info/per3/cic/ci5ar12.htm](http://www.ucm.es/info/per3/cic/ci5ar12.htm).
- **PNUD** (2002) “Nosotros los Chilenos: Un desafío Cultural”, [www.pnud.cl](http://www.pnud.cl).
- **PNUD** (2004) “Desarrollo Humano en Chile 2004, El poder Para qué y para quién” [www.pnud.cl](http://www.pnud.cl).
- **Palacios, Rolando** (2002) “Sistema de propiedad de medios de comunicación en Chile. Contextos y vínculos internacionales”. 21p. U. Diego Portales.
- **Prado, Bernarda** (2005) Comentarios a exposición Regulación de televisión, infancia, niñez y juventud de Fernando Calero en IV Muestra y Seminario Internacional “Compromiso por una TV de Calidad para la Infancia en Colombia”. Bogotá, septiembre 2005.
- **Responsible Advertising and Children** (2003), *RAC Handbook*, september 2003, [www.responsibleadvertising.org](http://www.responsibleadvertising.org).

- **Rhoda, Rabkin** (2002) “Do kids need Government Censors?” Policy Review, 9p. [www.policyreview.org](http://www.policyreview.org).
  - **RTVE** (2004) Mesa de expertos: Medios, comunicadores y organizaciones Infantiles, 15-17 marzo, Radio Televisión española 6p.
  - **Sename** (2006) [www.sename.cl](http://www.sename.cl).
  - **SOPNIA** (2006) Sociedad Chilena de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y la Adolescencia, [www.sopnia.cl](http://www.sopnia.cl).
  - **Spicer, Keith** (CRTC) “A Canadian Agenda for Children’s Television”, Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission (CRTC) 2p. <http://www.crtc.gc.ca/ENG/SOCIAL/AGENDA.htm>.
  - **Tristani, Gloria** (1999) “Luchando por el Futuro de Nuestros Niños”, comentarios de la Comisionada de la FCC (Federal Communication Comisión USA) Gloria Tristani ante el Congreso sobre la Violencia en la TV, Puerto Rico, octubre 1999.
- TVN** (1997) Orientaciones Programáticas TVN, 1997.
- UCLA TV Violence Monitoring Project** (1995) Children’s TV on the Broadcast Networks.
- **Unesco Clearinhouse on Children and Violence on the screen**  
Children’s and Young People Participation, <http://www.nordicom.gu.se>;  
News on Children, Youth and Media in the World No1, 2005.  
“Children Media Violence”, (1998). Yearbook from the Unesco Clearinhouse on Children and Violence on the screen, 1998.
  - **UNICEF** (2006) [www.unicef.org](http://www.unicef.org). Documentos sobre niños y medios de comunicación:  
“Convención Europea de Televisión sin Fronteras del Consejo de Europa” (1989).  
“Resolución de Bratislava” (1994).  
“Declaración de Banjul sobre los Derechos de los Niños y los Medios” (1999).  
“Carta sobre Televisión para Niños de Australia” (1995).  
“Declaración Asia-Pacífico del Foro de Televisión, Infancia y Adolescencia” (2001) “Borrador de Declaración del Compromiso para el Futuro de Tesalónica” (2001).  
“Plan de Acción para promover el uso seguro de Internet” (1998).  
“Recomendaciones para la Protección de los Menores y Dignidad Humanas en los Servicios Audiovisuales y de Información” (1998).

“Directiva de la Televisión sin Fronteras” (1989/97).

“Carta de Radiodifusión de los Niños de la Cumbre de los Países Sudafricanos en Desarrollo” (1996).

“Plan de Acción de las Políticas Culturales para el Desarrollo” (1998).

“Declaración y Plan de Acción sobre el Abuso Sexual de los Niños, la Pornografía Infantil y Pedofilia en Internet” (1999).

“Recomendaciones de la Conferencia de Viena sobre “Educación en Medios y Era Digital” (1999).

“Desafío de Oslo” UNICEF, en el décimo aniversario de la Convención (1999).

“La Infancia y la adolescencia en los Medios de Comunicación Iberoamericanos”, análisis de la II Edición de los Premios Iberoamericanos de Comunicación por los derechos de la Niñez y la Adolescencia, Colombia, 74p. Oficina Regional UNICEF para América Latina y el Caribe, EFE, ANDI (Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia), Fundación Telefónica, Fundación Santillana, impreso en Colombia, 24p. disponible en CD.

### **Union Europea**

Internet Action (1999) Green Paper on the protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services, European Commission, Brussels, 18 p.

“Televisión sin fronteras”, Directiva 89/552/CEE, 1989, [http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1989/es\\_1989L0552\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/es/consleg/pdf/1989/es_1989L0552_do_001.pdf), modificada por la Directiva 97/36/CE, 1997, <http://www.mityc.es/setsi/legisla/comunita/di-3697.pdf>.

“Green Paper on the Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services”, (COM (96) 483 final, 1996, <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/internet/gpen-txt.html>).

“Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información mediante la promoción de marcos nacionales destinados a lograr un nivel de protección comparable y efectivo de los menores y de la dignidad humana”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas 1998.

“Propuesta de recomendación del Parlamento Europeo y Consejo relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información”, (COM (2004) 341 final), 2004.



“Resolución del Parlamento Europeo respecto del “Estudio sobre el control ejercido por los padres sobre los programas de televisión””, (COM (1999) 371-C5-0324/1999 - 1999/2210(COS)), 2000.

- **Valdés, Juan Gabriel** (2001) “Discurso del representante permanente de Chile ante las Naciones Unidas, Comisión Preparatoria de la Sesión Especial de la Asamblea General sobre la Infancia. Nueva York, 29 de enero 2001, 5p.
- **Valdivia, Mario** (2002) “Manual de Psiquiatría Infantil”, Editorial Mediterráneo, Santiago de Chile, 274p.
- **Valdivia, Mario; Condeza, María Isabel** (2006) “Psiquiatría del Adolescente”, Editorial Mediterráneo, Santiago de Chile, 510 p.
- **Withers, K.** (2003) “They have Been Watching: broadcasters provision of children’s and young people TV from 1952-2002”.





# Reducción de la mortalidad por accidentes del tránsito en Chile: 10 medidas prioritarias

INVESTIGADORES

**PEDRO GAZMURI**

Académico Escuela de Ingeniería UC

**JUAN CARLOS MUÑOZ**

Académico Escuela de Ingeniería UC

**LUIS IGNACIO RIZZI**

Académico Escuela de Ingeniería UC

**FRANCISCO FRESARD**

Académico Escuela de Ingeniería UC

**SEBASTIÁN CUMSILLE**

Escuela de Ingeniería UC

---

## Resumen ejecutivo

El presente artículo constituye una síntesis de una propuesta orientada a contribuir en la reducción del número de muertos por accidentes de tránsito en Chile a un costo que el país puede sostener. El trabajo es el resultado de un proyecto financiado en forma conjunta por la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y el Senado. En la elaboración de estas medidas, también participaron profesionales de la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET). El artículo concluye que Chile se encuentra enfrentado a un problema mundial de gran magnitud y que, a juzgar por la experiencia internacional, en la próxima década debiera mantener o aumentar el número de fatalidades por esta causa si no se toman medidas significativas, es decir, se debiera esperar sobre 15.000 muertes en dicho período (considerando sólo los fallecidos a 24 horas de haber ocurrido el accidente). Sin embargo, esta terrible realidad puede ser aminorada significativamente si se toman medidas que apunten a las causas principales de accidentes fatales de tránsito. En este artículo se analizan estas causas destacando su impacto

estadístico en las fatalidades nacionales. Asimismo, se mencionan experiencias internacionales en que políticas específicas destinadas a mitigar esta causalidad han probado ser exitosas. En función de este análisis, se propone una lista específica de medidas para disminuir la cifra de muertos por accidentes de tránsito en Chile. Dicha lista surge de un análisis exhaustivo, por una parte, de las causas diagnosticadas como las más relevantes de las fatalidades por accidentes tránsito en Chile y, por otra, de la evidencia internacional acerca de medidas exitosas aplicadas en otros países, cuyo impacto cuantitativo es conocido. Las cifras que se entregan indican que, de aplicarse estas medidas, se lograría una disminución en el número anual de accidentes de tránsito de al menos un 33% (esto es, más de 545 personas cada año de acuerdo a las proyecciones), con un costo en el primer año de aplicación de las mismas de MMUS\$ 73 y con un costo anual en los años subsecuentes de MMUS\$ 41. A pocos meses de haber hecho públicos los resultados de esta investigación, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile decidió dar carácter de urgencia a la implementación de varias de las políticas planteadas en este documento.

## 1. Introducción

Cada año, millones de personas resultan gravemente lesionadas o muertas producto de accidentes de tránsito en el mundo. Millones de personas pasarán largas semanas en clínicas y hospitales recuperándose de accidentes de tránsito. Muchos de ellos no volverán a trabajar, jugar o vivir como lo hacían antes del accidente. Chile, lamentablemente, no escapa a esta realidad. La experiencia internacional indica que los países que han mostrado voluntad y decisión política para atacar las causas de este problema han logrado reducir significativamente los traumas generados por los siniestros viales y, por ende, los costos sociales asociados (OMS, 2004). A pesar de la gravedad de este problema y de las oportunidades reales para mitigarlo, no se observa en Chile un interés prioritario por abordarlo. Por ejemplo, en las recientes campañas presidenciales del 2005 ningún candidato se refirió públicamente al tema. Este artículo ofrece una mirada general al problema y plantea medidas específicas para reducir este drama. Cada medida va acompañada de una estimación gruesa de su impacto en reducción de fatalidades y su costo de implementación y de mantenimiento.

En la primera sección se presentan antecedentes generales sobre los accidentes de tránsito a nivel mundial y en el caso chileno. La segunda sección entrega antecedentes respecto al conocimiento disponible a nivel internacional sobre el impacto de diversas medidas de mejoramiento en la seguridad de tránsito. La tercera sección presenta una lista específica de diez medidas propuestas para disminuir la cifra de muertos por accidentes de tránsito en Chile. Finalmente, en la cuarta sección se presenta un conjunto complementario de medidas, cuyo impacto no ha sido cuantificado (porque no se dispuso de la información suficiente), pero que deberían ser consideradas al momento de elaborar una política global de prevención de los accidentes de tránsito en Chile.

## 2. Antecedentes generales internacionales y nacionales

A nivel mundial, las muertes por accidentes de tránsito representan el 2.1% de las muertes totales y, más específicamente, el 23% de las muertes por trauma<sup>1</sup>. Según estimaciones del GRPS<sup>2</sup>, el número de fatalidades se traduce en cerca de 880.000 muertes en todo el mundo<sup>i</sup>, pero cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS) estiman que aún existen muchas fatalidades no reportadas, por lo que la cifra mortal podría superar el millón de víctimas fatales anuales.

A pesar de los esfuerzos realizados por organizaciones mundiales, la tendencia global muestra un aumento de tales cifras. La Figura 1 entrega las estadísticas de causa de muerte por traumatismos en el mundo.

FIGURA 1 **Distribución de la Mortalidad por Traumatismos según Causa a nivel Mundial**



Fuente: OMS Global Burden Disease Project, 2002

En países de ingreso bajo a medio, se espera que las cifras crezcan en un 80% al año 2020 si no se toma acción responsable<sup>ii</sup> al respecto. En Chile, el

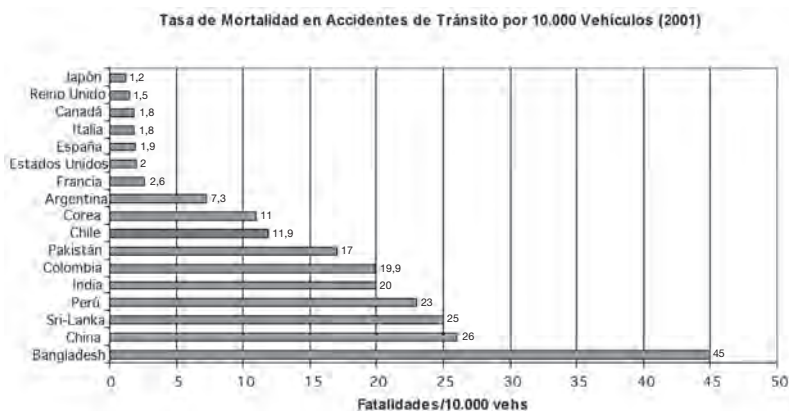
1 OMS Global Burden Disease Project, 2002.

2 GRSP: Global Road Safety Partnership. Institución dirigida a mejorar la seguridad vial en países de ingreso bajo a medio.

costo de los accidentes alcanza entre 325 y 650 millones de dólares, siendo las fatalidades las de mayor incidencia<sup>3</sup>.

La Figura 2 muestra el riesgo de tráfico en el año 2001, medido en fatalidades por cada 10.000 vehículos para un conjunto diverso de países; estas cifras consideran una notificación de fatalidades de hasta 30 días después del accidente, por lo que incluye una corrección de las cifras oficiales que se registran en Chile, donde la notificación es sólo hasta 24 horas después del accidente.

FIGURA 2 **Riesgo de Tráfico para varios países basado en las estadísticas disponibles al 2001<sup>4</sup>**



Los países pertenecientes a la OECD<sup>5</sup> tienen tasas promedio de motorización de 0,60 vehículos por habitante, lo que los ubica en la categoría de países altamente motorizados. En el caso de Chile, este índice es actualmente de 0,16 vehículos por habitante, lo que indica que existe bastante potencial de crecimiento del parque automotriz. En el año 2005, este parque creció en una magnitud récord cercana a 185.000 automóviles; asimismo, para el 2006 se espera superar esta cifra.

El riesgo asociado a los accidentes normalmente se cuantifica en términos de fatalidades por exposición, siendo lo usual habitantes, vehículos o vehicu-

3 Cota inferior calculada según Capital Humano (CH), CITRA, 1996; Cota superior, según Disponibilidad al Pago (DP), Rizzi, 2002 y estadísticas de accidentes provistas por el SIAT para el año 2004.

4 Datos corregidos por factores de sub-notificación (CEPAL, 2005).

5 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

lo-kilómetro recorridos. Cuando se considera habitantes, es posible comparar las fatalidades por accidentes de tránsito con otras causas. En Chile mueren anualmente alrededor de 13 personas por cada 100.000 habitantes en siniestros viales. Paradójicamente, la sociedad chilena parece no alarmarse y dedica muchísima más energía y recursos a otras causas de muerte traumáticas, como por ejemplo, la delincuencia. Las fatalidades por esta última causa son del orden de 2 a 3 personas por cada 100.000 habitantes.

Un segundo indicador de riesgo (muertes por veh-km) entrega una cuantificación en términos de intensidad de uso vehicular motorizado; sin embargo, no se dispone de información de kilómetros recorridos a nivel comparativo en distintos países, con lo cual el análisis en base a ese indicador es más complejo e incierto. Por último, las muertes por vehículo permiten explicitar la enorme gravitación que tiene el efecto de crecimiento del parque vehicular en el problema de los accidentes de tránsito en los países en desarrollo.

Basado en la observación del proceso evolutivo de países actualmente miembros de la OECD, Oppe (1991) sugiere que la evolución de las fatalidades a largo plazo se puede interpretar según la siguiente expresión:

**FIGURA 3 Observaciones del cambio de fatalidades en el largo plazo en países miembros de la OECD – Convolución de Tasas de Motorización con Riesgo de Tráfico (gráficos: tasa vs tiempo)**

Tasa de Motorización x Riesgo de Tráfico = Número de Fatalidades



Fuente: The Handbook of Road Safety Measures, Elvik and Vaa, 2004

Los gráficos en la Figura 3 muestran la evolución en el tiempo de los elementos de la ecuación de Oppe. Estos gráficos coinciden con las observaciones realizadas en 80 países durante los años 1950 a 1985 por funcionarios del Banco Mundial<sup>6</sup>. El caso chileno se sitúa en la parte ascendente de la curva de motorización y en la parte media de la curva de riesgo de tráfico.

<sup>6</sup> Kopits y Cropper (2003).



Esto permite augurar que los próximos años se experimentará en promedio fatalidades anuales similares a las actuales aun cuando se trabaje en disminuir el riesgo de tráfico al ritmo de los últimos años. Cálculos conservadores indican que, de no tomar acciones correctivas en el corto plazo, y suponiendo que se mantiene el crecimiento de la tasa actual de motorización, el número de muertos anuales seguirá creciendo hasta llegar a 1.830 muertos anuales en el año 2012 (considerando sólo los fallecidos a 24 horas de haber ocurrido el accidente). El propósito de medidas como las que se proponen en este artículo es transitar rápidamente hacia la zona baja de la curva de riesgo, de modo de evitar la trayectoria ascendente en la curva de fatalidades (bajo el supuesto que la tasa de motorización seguirá creciendo en Chile).

### **Características de los accidentes de tránsito en Chile**

Durante el año 2004, los atropellos (fatalidades de peatones) en el país representaron el 46%<sup>7</sup> (800 víctimas fatales) del total nacional. En países desarrollados, como USA, Francia e Italia esta cifra es del orden de 12%. En Chile, aproximadamente la mitad ocurre en zonas no-urbanas (esto incluye a las carreras y autopistas) y el resto en zonas urbanas. En Chile, los ciclistas representan un 10% del total de fallecidos por accidentes de tránsito, lo que contrasta con la situación de países desarrollados como Suecia<sup>iii</sup>, donde esta cifra es de sólo un 6%. Estas cifras indican el elevado riesgo que absorben los usuarios vulnerables en Chile y las significativas oportunidades potenciales para reducirlo.

También se puede apreciar en el país una gran variedad de tráfico vehicular en casi todo tipo de vía; esto es, buses, camiones, automóviles, motocicletas y bicicletas comparten las vías, lo que aumenta en gran medida el riesgo de accidentes. Especialmente peligrosas son aquellas vías en las que circulan vehículos de baja velocidad (bicicleta, algunas motocicletas) junto a vehículos de alta velocidad (bus, camión, automóvil).

En relación a la *distribución etárea*, a nivel internacional se estima que más de la mitad de las fatalidades en siniestros viales corresponde a personas entre 15 y 44 años de edad<sup>8</sup>. En Chile, actualmente las fatalidades en este rango conforman el 61% del total, superando las mil fatalidades anuales. Asimismo, cerca de un 60% del número total de accidentados en este rango de edad, debido a accidentes de tránsito, queda con secuelas como discapacidad física o mental y también con importantes daños económicos.

Según tipo de zona, existen grandes diferencias en las tasas de accidentalidad. Debido a que la mayoría del tráfico vehicular tiene lugar en zonas

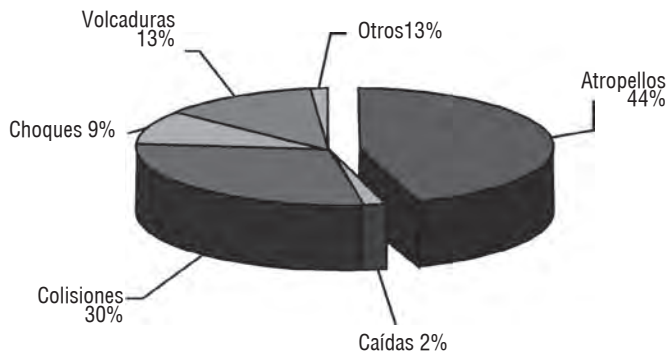
---

<sup>7</sup> SIAT, 2004.

urbanas, para este tipo de vías se registra un mayor número de accidentes (87%). Sin embargo, en zonas rurales existen condiciones más adversas (como la velocidad) que incrementan la severidad de los accidentes (57% de los fallecidos ocurre en zonas rurales, pero sólo concentran un 13% de los accidentes totales).

En la Figura 4, se muestra la distribución de muertos según tipo de accidente<sup>9</sup>.

FIGURA 4 **Distribución anual de fatalidades según tipo de accidente (1993 - 2003)**



Fuente: CONASET, 2004

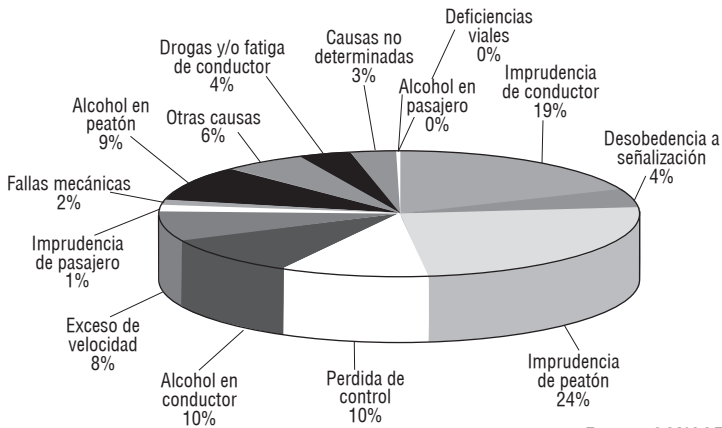
En relación a la causa del accidente señalada por el Servicio de Investigación de Accidentes en el Tránsito (SIAT), la Figura 5 muestra las cifras relativas. En dicho gráfico se distingue la influencia del alcohol (en peatones y conductores), totalizando un 19% y la influencia de la velocidad (exceso de velocidad, pérdida de control y parte de las causas de “imprudencia del conductor” e “imprudencia del peatón”), estimado como un factor de riesgo preponderante en la mayoría de los accidentes de tránsito. La SIAT estima que la velocidad incide preponderantemente en más de un 60% de los accidentes<sup>10</sup>.

8 OMS, 2002.

9 Atropello: Impacto físico entre un vehículo y un peatón; Choque: Impacto generado por un vehículo en movimiento y otro u otros en reposo o temporalmente estacionados, o bien entre el primero y algún objeto duro perteneciente a la infraestructura vial; Colisión: Impacto generado entre dos o más vehículos en movimiento.

10 SIAT, 2004.

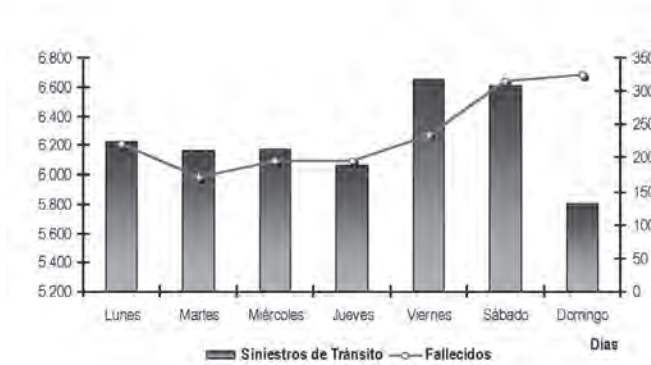
**FIGURA 5 Proporción media de fallecidos según causa del accidente, 2000-2004**



Fuente: CONASET, 2005

La Figura 6 ilustra la distribución de accidentes y fatalidades según día de la semana.

**FIGURA 6 Distribución de accidentes y fallecidos según día de la semana, 2000-2004**



Fuente: CONASET, 2005

Se observa una concentración de accidentes y fallecidos hacia día de fin de semana. Es importante indicar que la alta severidad relativa de los accidentes del día domingo corresponde a accidentes de madrugada (derivados del día sábado). Efecto similar impone el viernes al sábado.

La figura 7 muestra la distribución horaria de fallecidos y lesionados graves.

FIGURA 7 **Distribución de consecuencia de accidentes según hora del día, 2000-2004**



Fuente: CONASET, 2005

Se observa importante concentración de accidentes y fatalidades en horarios asociados al crepúsculo y la noche. Esta última es especialmente significativa debido a lo bajo del flujo vehicular en dicho período.

### 3. Conocimiento disponible respecto al impacto de medidas de prevención

A pesar de las grandes diferencias en las tasas de motorización entre países que disponen de estadísticas certeras, se ha encontrado al comparar indicadores internacionales (por ejemplo del IRTAD (Unión Europea), FHVA (EE. UU.) y de CONASET (Chile)), que los problemas que causan los siniestros viales son los mismos. Los factores causantes de la mayoría de los accidentes de tránsito son los siguientes:

- **Velocidades altas o inapropiadas:** En Europa se estima que, aproximadamente dos tercios<sup>11</sup> de los conductores no cumple las restricciones

11 European Transit Safety Council (ETSC), "Transport Safety Performance Indicators", 2001.

de velocidad máxima urbana y la mitad excede las velocidades máximas en caminos inter-urbanos. En base a las estadísticas causales, se estima que la velocidad es un factor decisivo en, al menos, un 60% de los accidentes viales en Chile<sup>12</sup>.

- **Influencia de alcohol al conducir:** A pesar de la disminución de su consumo entre usuarios viales, aún muchos accidentes se deben a esta causa, siendo un factor presente en alrededor del 20% de los accidentes severos y fatales en Europa<sup>iv</sup>. Las cifras en Chile no son muy distintas. Una pequeña reducción en el límite de alcohol permitido a los usuarios y una rigurosa fiscalización podría reducir cientos de muertes anualmente (Elvik y Vaa, 2004).
- **Riesgo en conductores jóvenes y principiantes:** La combinación juventud e inexperiencia en la conducción ha demostrado ser fatal. Tanto así, que los accidentes de tránsito son la primera causa de mortalidad entre jóvenes a nivel mundial<sup>13</sup>. En Europa, dentro del rango de edad 15 a 24 años, la mayoría de las fatalidades ocurre en el primer año de conducción<sup>14</sup>. Se suma a esta causa el riesgo que posee este grupo frente a la conducción bajo influencia del alcohol entre otros factores relacionados, como la conducción nocturna y la fatiga. Por otra parte, la tasa de ocupación de los vehículos de este grupo de conductores observada en accidentes es bastante alta, por lo cual, en accidentes fatales, suelen fallecer varias personas<sup>15</sup>.
- **Riesgo en usuarios vulnerables:** Se ha calculado que el riesgo que tiene un peatón de morir en un accidente es 9 veces mayor que el de los ocupantes en un automóvil. Asimismo, el riesgo correspondiente a un ciclista es 8 veces mayor y el de los motociclistas es 20 veces mayor<sup>v</sup>. Chile ha favorecido el uso del automóvil, poniendo en desventaja a los usuarios más vulnerables. Este grupo representa el 57% de las cifras totales de fatalidades a nivel nacional<sup>16</sup>.
- **No uso de elementos de protección:** El uso del cinturón de seguridad y sillas de protección para infantes reducen el riesgo de muerte significativamente ante un eventual impacto. En Chile las tasas de uso del cinturón de seguridad en los asientos delanteros son bajas y, prácticamente

---

12 SIAT, 2004.

13 OMS, 2004.

14 ETSC, 2001.

15 Williams, A. (2003). Teenage drivers: patterns of risk. *Journal of Safety Research*. 34 (2003) 5-15.

16 SIAT, 2004.

nulas, en los asientos posteriores. Los buses inter-urbanos no tienen este elemento de seguridad incorporado. El incremento en tasas de uso del cinturón ha mostrado reducciones de hasta 45% en fatalidades de conductores y niños<sup>vi</sup>.

### 3.1 Velocidad

Existe gran cantidad de estudios<sup>vii</sup> acerca del impacto del aumento o reducción de límites de velocidad en la ocurrencia de accidentes fatales. Sin embargo, es necesario considerar que estos estudios fueron llevados a cabo en regiones con sistemas de transporte más desarrolladas que Chile y con un mayor control –policial o automático–, lo que asegura tasas de cumplimiento de la ley también mayores. No se cuenta con estudios equivalentes a nivel nacional. Por esta razón, en esta sección, sólo se utiliza evidencia internacional.

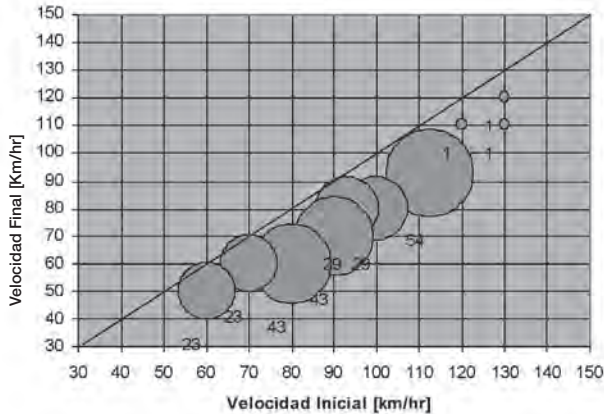
Elvik y Vaa (2004) han recopilado estudios acerca de las variaciones de velocidad que experimentan los conductores cuando se varían los límites de velocidad legales. En general, se puede afirmar que un aumento de límite de velocidad legal producirá un aumento en la velocidad media del flujo vehicular y, también, aumentará su dispersión, lo que, inevitablemente, causará más accidentes y estos serán de mayor severidad. Entre las conclusiones importantes destacan que, tanto aumentos como disminuciones de velocidad, no afectan en proporción similar las velocidades medias, pero, aun así, se obtiene una alta incidencia en las cifras de accidentes. Por ejemplo, estudios estadounidenses respaldan que una reducción de velocidad de 88 a 72 km/hr provoca cambios en la velocidad media de flujo menores a 4 km/hr<sup>17</sup>. Asimismo, en Dinamarca, una variación similar en el límite de velocidad provoca una disminución en 3 km/hr en la velocidad media del flujo, pero una disminución de 24% en los accidentes fatales, asociado únicamente a esa reducción.

En la Figura 8 se muestra la reducción de fatalidades según las variaciones en los límites de velocidad. El eje x e y representan, respectivamente, la velocidad máxima permitida antes y después del ajuste (la diagonal representa la coincidencia de velocidad máxima). En el gráfico se han recopilado todos los casos reportados en la literatura analizada. Cada circunferencia representa un caso y su tamaño indica la magnitud de la reducción de accidentes fatales reportada.

---

17 Federal Highway Administration (FHWA), 2006.

FIGURA 8 **Porcentaje de Reducción de Accidentes Fatales (%) según Cambios de Velocidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios revisados

Finalmente, es ampliamente aceptado que el riesgo de muerte en un accidente vehicular, independiente de la existencia de elementos de seguridad mínima como airbag y cinturón de seguridad, aumenta dramáticamente con la velocidad del vehículo. Existe un consenso<sup>18</sup> que esta relación entre velocidad<sup>19</sup> y riesgo de muerte es proporcional a la cuarta potencia del aumento de la velocidad. Es decir, la probabilidad de muerte es 16 veces mayor en un impacto a 80 km/hr que a 40 km/hr.

### Efecto del Control Policial sobre la Velocidad

El control de la velocidad es una medida de regulación enfocada a asegurar la armonía en la interacción de vehículos con el ambiente vial. En países en vías de desarrollo relativamente similares a Chile, se ha logrado mantener flujos vehiculares uniformes y dentro de velocidades apropiadas mediante la combinación de distintas medidas. A continuación, se enumeran en orden de importancia:

- Imposición de límites de velocidad adecuados
- Control policial y sistema de multas al exceso de velocidad
- Instalación de elementos de reducción de velocidad en las vías
- Instalación de elementos de control de velocidad al interior del vehículo

18 Nilsson, G. (2002). Traffic Safety Dimensions and the Power Model to Describe the Effect of Speed on Safety. Lund Institute of Technology and Society, Traffic Engineering Lund University, Sweden.

19 También se acepta que el riesgo de lesiones graves es proporcional a la tercera potencia del aumento de la velocidad y que el riesgo de lesiones leves es proporcional a la segunda potencia del aumento de la velocidad.

Se ha comprobado que la mejor medida es la combinación de la imposición de límites de velocidad adecuados y el control policial (manual o automático) que garantice el cumplimiento de los límites.

### **Control de velocidad mediante equipos electrónicos**

La eficiencia del típico sistema de control policial en terreno es bastante limitada. En Chile, actualmente sólo una pequeña porción de las infracciones de tránsito por velocidad es detectada. Diversos estudios (Elvik and Vaa, 2004) estiman que en muchas naciones desarrolladas sólo 3 de cada 10.000 infracciones son detectadas por la policía; por esta razón, se han implementado sistemas de control automático de la velocidad. Su función consiste en detectar y grabar automáticamente un registro del vehículo infractor. Lugar, hora y velocidad van impresos en una fotografía de prueba. Mediante una anotación empadronada se avisa al dueño del vehículo registrado.

La finalidad del uso de cámaras automáticas de velocidad (también llamadas foto-radares) es detectar a los infractores sin la presencia policial en determinados puntos. Esto puede ser de gran ayuda en redes extensas y de altos niveles de ocupación, como actualmente son las redes viales de las grandes ciudades o complejos urbanos de Chile, como Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción.

Se estima que la detección del exceso de velocidad –incluso a velocidades bajas– mediante cámaras automáticas, está asociada a una reducción de velocidades proveniente de los infractores. Estudios<sup>20</sup> indican que los accidentes en áreas urbanas pueden ser reducidos del orden de un 28% (todo tipo de severidad). No obstante, se indica que en zonas no-urbanas, no se obtiene resultados tan optimistas, alcanzando solamente un 4% de reducción de los accidentes. Otro resultado interesante es lo observado en Suecia, en que el empleo de cámaras automáticas de control de velocidad, ha derivado en reducciones en accidentes fatales de hasta 50%<sup>viii</sup> en algunas intersecciones.

### **Control de velocidad mediante equipos electrónicos de detección de luz roja**

Hacia el año 1990, en Noruega existían alrededor de 950 intersecciones semaforizadas y con cruces peatonales. El mismo año se detectaron 550 accidentes en estas intersecciones, de los cuales, aproximadamente, un 30% ocurría cuando un usuario avanzaba con luz roja (Elvik and Vaa, 2004). La finalidad de una cámara de detección de luz roja (también llamados foto-radares de luz roja) es disminuir la cantidad de accidentes ocurridos en una intersección semaforizada, causada por un conductor infractor de la luz roja.

---

20 Elvik, R and Vaa, T. (2004). The Handbook of Road Safety Measures. Elsevier Ltd. The Netherlands.



El efecto que tienen sobre el tratamiento de la velocidad es que muchos conductores se detendrán ante una luz amarilla en vez de continuar, como lo harían si no existiera una cámara. En Melbourne, Australia, se encontró una reducción estadísticamente significativa en un radio de 1 km alrededor de un equipo de foto-radar de luz roja, observándose, además, una gran reducción de conductores operando sobre 15 km/h encima del límite de velocidad establecido.

Aunque se dispuso de sólo tres estudios (Elvik and Vaa, 2004) sobre el efecto de las cámaras de detección de luz roja en los accidentes, resultados estadísticamente significativos revelan reducciones del orden de 11% de accidentes de todo tipo en conjunto y de 12% los que involucran lesiones leves a graves.

### 3.2 Conducción bajo efectos del alcohol

La conducción vehicular o tránsito peatonal bajo la influencia del alcohol es una de las peores consecuencias del consumo de alcohol por sí mismo. Tales actitudes pueden conducir a graves lesiones o la muerte de los distintos usuarios viales que se ven involucrados en un accidente provocado por usuarios que han bebido alcohol.

En 1981, un estudio<sup>21</sup> demostró que un conductor que posee una concentración de alcohol de 0,5 gramos de alcohol/litro de sangre, es decir, el límite actual permitido en Chile<sup>22</sup> para todo tipo de conductores, experimenta 1,83 veces más riesgo de involucrarse en un accidente que quien no ha bebido alcohol. Por su parte, la OMS hace notar que el riesgo antes mencionado depende también de la edad del conductor y su experiencia como consumidor de alcohol. Se ha estimado que el riesgo en el rango de edad 16 a 20 es, aproximadamente, 3 veces mayor<sup>ix</sup> al rango 25 años en adelante. En Estados Unidos, el aumentar la edad mínima para consumir alcohol desde 18 a 21 años observó efectos muy positivos, llegando a reducciones de accidentes fatales de 24%<sup>23</sup>. Asimismo, del análisis de 26 casos de estudio, Elvik y Vaa (2004) deducen que el control de consumo de alcohol al conducir disminuye los accidentes fatales en un 9%.

En Chile, un 19% de las fatalidades registradas está directamente asociado al alcohol, según 10% para conductores y 9% para peatones<sup>24</sup>. Estas cifras han aumentado levemente, observándose en la actualidad cerca de 22%<sup>25</sup> incluyendo peatones y conductores.

---

21 McLean, AJ et al (1981). Alcohol, Drugs and Traffic Safety.

22 Alcoholemia. La legislación chilena especifica los siguientes índices de acuerdo a la cantidad de gramos de alcohol por litro de sangre. Estado normal: entre 0,0 y 0,49 grs. de alcohol por litro de sangre. Bajo la influencia del alcohol: entre 0,5 y 0,99 grs. de alcohol por litro de sangre. Estado de ebriedad: sobre 1,0 grs. de alcohol por litro de sangre.

23 Elvik and Vaa, 2004.

24 SIAT, promedio años 2001 al 2004.

25 SIAT, 2004.

La legislación chilena considera que, estando bajo 0,5 gramos de alcohol/litro de sangre, un conductor puede reaccionar normalmente, como si no hubiese consumido alcohol, lo que es incorrecto como lo han probado diversos estudios internacionales<sup>26 27</sup>.

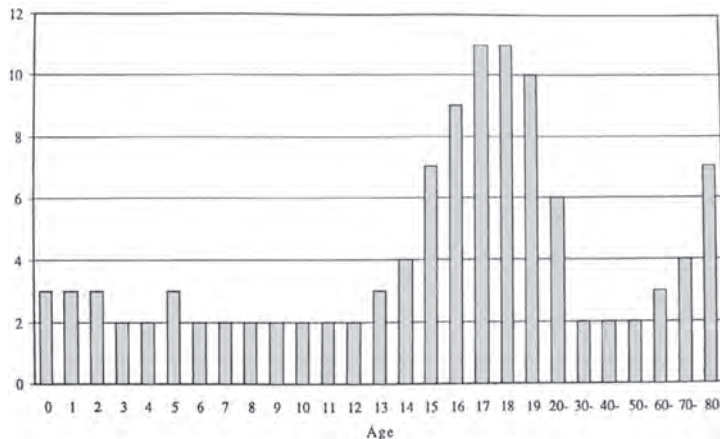
### 3.3 Conductores jóvenes o principiantes

En Chile, aproximadamente un 17%<sup>28</sup> de las fatalidades se concentra entre 16 y 25 años, edades en que, mayoritariamente, se comienza a conducir.

Una revisión de estudios realizados en Estados Unidos revela que las curvas de fatalidades en accidentes de tránsito según edad tienen formas de “U”, siendo los jóvenes y la tercera edad los más afectados. Dentro de estas curvas se distingue que los hombres tienen mayor grado de participación en accidentes que las mujeres<sup>29</sup>.

No obstante, al comparar los accidentes para las distintas edades se debe tener cuidado al interpretar correctamente los riesgos, debido a que los grupos con menor movilidad son, además de niños, justamente, los jóvenes y la tercera edad, los cuales, normalmente, están sobre-representados. La Figura 9 muestra la distribución de fatalidades (normalizada por población) en función de la edad del usuario vial.

FIGURA 9 **Fatalidades de Ocupantes de Vehículo por 100.000 habitantes, USA, 2000**



Fuente: Williams, (2003)

26 National Audit Office (1988). Road Safety. HMSO, London.

27 Adams, J (2001). Risk: The Policy Implications of Risk Compensation and Plural Rationalities. Routledge, London.

28 CONASET, 2003.

29 Evans, L. (2004). Traffic Safety. Science Serving Society, USA.

### 3.4 Usuarios vulnerables

Los grupos de usuarios viales más vulnerables y expuestos a los accidentes de tránsito son los peatones y los ciclistas. La mayoría de las vías son utilizadas por usuarios de todo tipo. En zonas urbanas, normalmente se segrega a los peatones mediante veredas, pero en las intersecciones y atravesos, los usuarios vulnerables se mezclan con el tráfico vehicular.

Los conflictos entre usuarios vulnerables y vehículos en zonas urbanas y no-urbanas son situaciones que aumentan seriamente el riesgo para éstos, particularmente al subconjunto conformado por niños, tercera edad, individuos con disminución de capacidad física o mental y usuarios con niveles positivos de drogas o de alcohol en la sangre.

Entre las medidas exitosas adoptadas para minimizar estos conflictos, están las siguientes:

- Reducir la velocidad en zonas de alta densidad peatonal
- Realizar un tratamiento de los cruces, esquinas y zonas de mayor riesgo
- Aislar veredas y vías peatonales del tráfico motorizado
- Mejorar la visibilidad de peatones, y
- Moldear el comportamiento de los peatones y motoristas.

Ver y ser visto es un requisito fundamental para la seguridad de los usuarios del tránsito, no sólo los usuarios vulnerables, sino, también los vehículos. Estudios en Australia, Japón y Alemania demuestran que los errores visuales juegan un rol fundamental en la ocurrencia de accidentes que involucran a peatones.

En países de ingresos bajo a medio, el fenómeno parece ser, estadísticamente, un problema de mayor envergadura. No solamente peatones y ciclistas son poco visibles, sino que, las calles y cruces, a veces, no poseen adecuadas condiciones de visibilidad y/o iluminación. Por ejemplo, la visibilidad media en América Latina es de 30 a 50 metros, sin embargo, en Europa, por el masivo empleo de elementos retro-reflectantes en peatones y ciclistas, y la mayor frecuencia de empleo de faroles HID<sup>30</sup> en los vehículos, esta media alcanza a 150 metros.

Los impactos de la visibilidad son tales que, en combinación con las altas velocidades que permite el flujo vehicular nocturno (menor densidad vehicular y baja fiscalización) y la incidencia del alcohol, permitirían explicar la concentración de la mortalidad durante las horas de la noche.

---

30 HID, high intensity discharge.

### 3.5 Uso del cinturón de seguridad

Estudios en Estados Unidos indican que aproximadamente un 10% de aumento en la tasa de uso del cinturón de seguridad reduce los accidentes fatales de tránsito en un 1,35% (Cohen y Einav, 2001). Asimismo, en promedio, los accidentes fatales se vieron reducidos en un 6% luego de una campaña de 4 meses de duración que logró aumentar en 20% las tasas de uso de cinturón de seguridad<sup>31</sup>.

La fiscalización primaria (control policial con el objeto de controlar el uso del cinturón) aumenta la percepción de riesgo de ser multado (si el ocupante sabe el fin de la fiscalización) y aumenta las tasas de uso. En promedio, una campaña de fiscalización primaria aumenta las tasas de uso en un 22% (Elvik y Vaa, 2004).

## 4. Medidas propuestas

Con el objetivo de disminuir el permanente y excesivo riesgo de accidente que enfrentan peatones, ciclistas, conductores y pasajeros, se ha seleccionado un conjunto de diez medidas de reducción de fatalidades. Es importante indicar que el análisis sólo se ha enfocado a reducción de accidentes fatales, esperando, sin duda, un efecto positivo en accidentes no-fatales.

En el proceso de selección se analizaron un gran número de medidas de diversa índole y se escogieron aquéllas que ofrecían un alto impacto esperado a un costo relativamente bajo. Se priorizaron medidas en que existiera evidencia nacional o internacional que permita estimar, con un grado razonable de aproximación, el impacto y el costo de implementación de cada medida y, por cierto, que el análisis costo/beneficio sea atractivo.

La lista de medidas propuestas no pretende ser exhaustiva; evidentemente existen muchas otras: Sin embargo, las siguientes medidas han demostrado ser efectivas en la reducción de fatalidades internacionalmente y han sido aplicadas en países en vías de desarrollo.

Los impactos a continuación estimados ofrecen una primera mirada a cada política. Estos podrían ser precisados a través de un estudio detallado posterior. Para cada medida hemos calculado la reducción mínima que se podría lograr con su aplicación. Es decir, las estimaciones son en general conservadoras, por lo que el impacto real puede ser mayor al predicho en este informe.

En cada caso, el impacto está expresado en porcentaje de reducción del total de fatalidades por año y se calculó siguiendo la ecuación mediante la ponderación de factores de la siguiente forma:

---

31 Elvik and Vaa, The handbook of safety measures: police enforcement and sanctions, 2004.

Grupo Objetivo (fatalidades) x Efectividad de la Medida = Reducción de fatalidades

Ecuación 1 Cálculo del Impacto (reducción de fatalidades) de las medidas

El grupo objetivo está definido por el grupo de fatalidades que obtiene reducciones de acuerdo a la evidencia internacional. Las cifras involucradas al grupo objetivo fueron obtenidas en su mayoría de la Sección de Investigación de los Accidentes de Tránsito de Carabineros de Chile, SIAT y del CONASET. La efectividad de la medida, por otra parte, hace referencia a resultados encontrados internacionalmente al aplicar una medida similar. El cálculo del costo ha sido estimado para cada medida independientemente<sup>x</sup>, pero en este documento sólo se reportan los costos agregados para todas las medidas.

#### 4.1 Definición de un organismo único encargado de la seguridad vial

La institución encargada de la seguridad vial en Chile es CONASET. Su creación en 1993 fue clave para el combate a este flagelo, ya que permitió posicionar el problema en la agenda de las políticas públicas y congregar a un grupo de especialistas para que se abocara a abordar en forma sistemática la gestión de la seguridad de tránsito. Durante los 13 años de operación de esta institución, los indicadores de riesgo de tráfico han bajado significativamente. Sin embargo, es difícil desprender cuánto de esto se debe a iniciativas propuestas por CONASET y cuánto a mejoras de seguridad que hubieran ocurrido en el país aún cuando CONASET no se hubiera creado.

Sin embargo, la definición institucional y la forma de operar de este organismo han mostrado fallas que pueden ser subsanadas. Por de pronto, su dependencia de varios ministerios le ha restado efectividad. Por otra parte, el presupuesto anual disponible es claramente insuficiente, si se tiene en consideración la magnitud de la tarea que se le ha encomendado. También es necesario avanzar en una lógica de gestión en que se formulen metas concretas de logro a este organismo (y un presupuesto acorde) y se fiscalice anualmente el cumplimiento de las mismas.

Por todo lo anterior, proponemos que exista un organismo encargado de la gestión de seguridad de tránsito (CONASET u otro similar) que opere en base a las consideraciones anteriores y con una dependencia de un solo Ministerio. Se propone que esta dependencia sea del Ministerio del Interior, ya que éste está asumiendo responsabilidades en el ámbito de la seguridad ciudadana. Otra opción es la dependencia del Ministerio de Transporte, pero la consideramos poco conveniente ya que este Ministerio se encarga de ejecutar diversas políticas que inciden en el nivel de seguridad de transporte y, por ello, no es conveniente que actúe como fiscalizador de las políticas de seguridad de tránsito.

No existe una medición de impacto para esta medida, pero su puesta en marcha es fundamental para que las medidas iniciales propuestas puedan ser implementadas adecuadamente y se asegure un seguimiento apropiado de su impacto.

#### **4.2 Uso de elementos reflectantes en peatones y ciclistas**

La falta de visibilidad es el principal factor que incide en la ocurrencia de los atropellos de noche, particularmente en zonas inter-urbanas, donde los accidentes son más graves. La visibilidad de los peatones puede ser aumentada en varias formas. Aquí sólo consideramos los elementos retro-reflectantes pues se cree que es la medida más eficiente para reducir accidentes.

En general, con luces bajas, un conductor puede ver a un peatón o ciclista a una distancia de 30 metros si el usuario no tiene ningún elemento reflectante. Esa distancia puede ser incrementada a 130 metros con el uso de reflectantes o luces. Si el conductor del vehículo tiene luces altas, la visibilidad se incrementa a más de 400 metros<sup>32</sup>.

Los reflectantes en peatones pueden ser llaveros reflectantes u otros pendientes o tela retro-reflectante, ya sea ropa o prendas externas, como mochilas de escolares, o partes reflectantes en un abrigo, o incluso en el uniforme escolar estándar. Si el material reflectante se encuentra en las extremidades, el peatón es aún más visible, ya que el reflejo sigue los movimientos naturales del cuerpo<sup>xi</sup>. Nuestra propuesta concreta es que se establezca la obligación de incorporar material retro-reflectante en la confección de todos los uniformes escolares y prendas deportivas, además de la distribución de elementos adicionales para que sean usados por los peatones (llaveros, pendientes, etc.). Para lograr el impacto propuesto por la medida, debe fiscalizarse su uso, al menos en zonas inter-urbanas.

En el caso de los ciclistas, los reflectores y las luces de la misma bicicleta aumentan la detección por parte de los conductores en gran medida, lo que reduce el riesgo de accidente. La medida considera en este el uso de al menos dos reflectantes, uno frontal y otro posterior en la bicicleta.

#### **Impacto**

De experiencias internacionales se estima que el uso de elementos reflectantes puede reducir el número de peatones atropellados en gran medida.

El grupo objetivo en el primer caso son los accidentes fatales de peatones que no usan reflectantes, ocurridos en horario nocturno y en zonas inter-ur-

---

<sup>32</sup> Elvik and Vaa, 2004.

banas. La efectividad, en base al porcentaje de peatones que se prevé usará reflectantes y a la efectividad del reflectante, es de 26%. Se estima entonces que la medida en cuestión puede aspirar a reducir un 3,7% de fatalidades, lo que se traduce en 65 fatalidades de peatones menos por año. Se ha optado por dejar de lado el efecto de esta medida en la reducción de fatalidades peatonales en entorno urbano. Evidentemente, en este entorno la visibilidad es mayor y, por lo tanto, el efecto de la medida debiera ser menor al 85% del caso rural. A modo de ejemplo es interesante observar que si la efectividad del reflectante en este entorno es de un 50%, la reducción por esta medida crecería de 3,7% a 4,9%.

**TABLA 1 Impacto de uso de reflectantes (peatones)**

Fatalidades peatones <sup>33</sup>	45%
Fatalidades peatones zona inter-urbana <sup>34</sup>	50%
Nocturno <sup>35</sup>	65%
Fatalidades peatones sin reflectante <sup>36</sup>	100%
Aumento tasa de uso reflectante <sup>37</sup>	30%
Efectividad reflectante <sup>38</sup>	85%
	<b>3,7%</b>

En el segundo caso, el grupo objetivo son los accidentes fatales de ciclistas que no usan reflectantes ni luces y que ocurren de noche. Con una efectividad del reflectante de 85%, se espera obtener reducciones de aproximadamente un 2,7%, o sea aproximadamente 47 fatalidades por año.

**TABLA 2 Impacto de uso de reflectantes en bicicleta**

Fatalidades ciclista <sup>39</sup>	10%
Nocturno <sup>40</sup>	60%
No usa reflectante ni luces <sup>41</sup>	52%
Efectividad reflectante <sup>42</sup>	85%
	<b>2,7%</b>

33 SIAT, 2004.

34 SIAT, 2004.

35 SIAT, 2004.

36 CONASET, 2005. Se considera la tasa de uso de reflectante observada en el INSETRA.

37 Elvik and Vaa, The handbook of Safety Measures, 2004.

38 Elvik and Vaa, The handbook of Safety Measures, 2004.

39 SIAT, 2004.

40 SIAT, 2004.

41 CONASET, 2005. Se considera la tasa de uso de reflectante o luces observada en el INSETRA.

42 Elvik and Vaa, The handbook of Safety Measures, 2004.

### 4.3 Segregación peatonal

La intención de esta medida es separar físicamente a los peatones del riesgo que representa el tráfico vehicular en diez puntos viales en promedio por comuna. La separación puede hacerse mediante barreras peatonales en lugares altamente conflictivos, veredas o demarcación de los bordes en los lugares que no existe separación alguna (se excluyen zonas residenciales).

Actualmente el CONASET está incentivando la participación de los municipios en el tratamiento de puntos negros. A través de un plano de localización de accidentes, se pretende que los municipios tengan un registro de su accidentalidad y que anualmente escojan los más críticos a tratar.

#### Impacto

El grupo de fatalidades a tratar en esta medida son los atropellos de peatones ocurridos en tramos de la vía (excluye cruces), en lugares donde no existe separación. La efectividad promedio de la separación es de 77%. Se estima que el impacto es del orden de un 8,7% (50% en zonas inter-urbanas, 50% en zonas urbanas).

TABLA 3 Impacto de segregación peatonal

Fatalidades peatones <sup>43</sup>	45%
Tramo vía <sup>44</sup>	60%
No existe separación <sup>45</sup>	42%
Efectividad separación <sup>46</sup>	77%
	<b>8,7%</b>

### 4.4 Fiscalizar uso obligatorio de casco para ciclistas

El riesgo de lesión para un ciclista es aproximadamente 7 veces más alto que aquél de un conductor en caso de accidente<sup>47</sup>. Al usar casco, los ciclistas pueden reducir en gran medida el riesgo de trauma severo o fatal.

Actualmente, el uso del casco es obligatorio en zonas urbanas, según lo dicta la ley de tránsito, pero su uso es escaso. Esta medida intenta extender la restricción también a zonas inter-urbanas y reforzar la fiscalización, con el fin de aumentar la tasa de uso del casco.

43 SIAT, 2004.

44 SIAT, 2004.

45 CONASET, 2005 – Factor “vías” de INSETRA.

46 CONASET, 2005 – Factor “conducta usuarios” de INSETRA.

47 ETSC, 1997.



## Impacto

El grupo objetivo de esta medida son las fatalidades de ciclistas que no usan casco. La medida podría optar a un aumento en la tasa de uso de casco de 30% y, usando la efectividad de un casco promedio de un 42%, se espera la medida reduzca en un 1,2% las cifras totales de fatalidad. La medida tendría efecto tanto en zonas inter-urbanas como urbanas.

TABLA 4 **Impacto de fiscalización uso casco en ciclistas**

Fatalidades ciclista <sup>48</sup>	10%
Ciclista no usa casco <sup>49</sup>	94%
Aumento tasa uso casco <sup>50</sup>	30%
Efectividad casco <sup>51</sup>	42%
	<b>1,2%</b>

### 4.5 Control de exceso de velocidad

La medida considera la utilización de tecnologías disponibles para evitar el exceso de velocidad que represente riesgos a la seguridad vial; en particular los foto-radares. Estos equipos deben instalarse en lugares donde no haya suficiente cumplimiento de un límite de velocidad correctamente establecido (al menos 20% del flujo no cumple el límite máximo) y donde no pueda usarse otra forma menos costosa de fiscalización o reducción de velocidad acompañada de una reducción de riesgo. Además, los porta-foto-radares deben ser visibles y señalizados, aun cuando no contengan un foto-radar en su interior.

El uso del foto-radar como medio de fiscalización no requiere la presencia de un carabinero, por lo tanto no se contemplan costos de presencia policial. Tampoco se incluye el ahorro de la presencia policial en el control de la velocidad.

## Impacto

El grupo objetivo de esta medida son todos los accidentes fatales de ocupantes ocurridos producto de un vehículo que transita sobre los 65 km/hr en zona urbana o los que ocurren en zonas inter-urbanas producto de vehículos que transitan a más de 100 km/hr en zonas con límite máximo 100 km/hr y vehículos que transitan sobre los 120 km/hr en zonas de 120 km/hr. La tabla de impacto, dada la evidencia internacional, es la siguiente:

48 SIAT, 2004.

49 CONASET, 2005 – Factor “conducta ciclistas” observada en el INSETRA.

50 Tasa lograda en Canadá, entre los años 1988 y 1995.

51 OMS, The world report on road traffic injury prevention, 2004.

**TABLA 5 Impacto control de velocidad en reducción de fatalidades**

Fatalidades ocupante urbano <sup>52</sup>	17%
Fatalidades ocupante zona inter-urbana <sup>53</sup>	21%
Reducción foto-radar <sup>54</sup>	41%
	<b>15,6%</b>

La misma disminución de accidentes puede ser extrapolada para el caso de los atropellos. El impacto del control de velocidad sobre los atropellos es sustentado por la conducción a velocidades prudentes que provocaría la fiscalización automática. Lo anterior se traduce en una reducción de los tiempos y distancias de frenado que podrían eventualmente salvar la vida de un peatón (asumiendo que el peatón ha sido visto y que el conductor efectúa maniobra de emergencia).

En el cálculo del impacto sobre los atropellos, se considera el efecto sobre aquéllos ocurridos de día (asume que un peatón no es visible de noche). Los atropellos en horarios de baja visibilidad son tomados en cuenta en otras medidas.

**TABLA 6 Impacto control de velocidad en reducción de fatalidades de peatones**

Fatalidades peatones urbano e inter-urbano <sup>55</sup>	45%
Fatalidades peatones de día <sup>56</sup>	35%
Reducción foto-radar <sup>57</sup>	41%
	<b>6,5%</b>

Este efecto se debe principalmente por incremento en la percepción de riesgo de multa por parte de los conductores.

#### **4.6 Disminuir velocidad máxima permitida de noche**

La medida considera disminuir todos los límites de velocidad máxima en 10 km/hr de noche.

<sup>52</sup> SIAT, 2004.

<sup>53</sup> SIAT, 2004.

<sup>54</sup> Efectividad del foto-radar en la reducción de fatalidades, Max Cameron, Victoria, Australia, 2003.

<sup>55</sup> SIAT, 2004.

<sup>56</sup> SIAT, 2004.

<sup>57</sup> Efectividad del foto-radar en la reducción de fatalidades, Max Cameron, Victoria, Australia, 2003.

## Impacto

El grupo objetivo de esta medida son las fatalidades de ocupante de vehículo en horario nocturno, tanto en zonas urbanas, como inter-urbanas. Según disminuciones encontradas internacionalmente, se calcula que el impacto aproximado total será de un 4,8%.

TABLA 7 **Impacto de disminución de límite máximo de velocidad nocturno, zona urbana**

Fatalidades ocupante del total <sup>58</sup>	43%
Fatalidades ocupante urbano <sup>59</sup>	44%
Fatalidades ocupante nocturno <sup>60</sup>	49%
Reducción por disminución límite <sup>61</sup>	23%
	<b>2,1%</b>

TABLA 8 **Impacto de disminución de límite máximo de velocidad nocturno, zona inter-urbana**

Fatalidades ocupante del total <sup>62</sup>	43%
Fatalidades ocupante zona inter-urbana <sup>63</sup>	56%
Fatalidades ocupante nocturno <sup>64</sup>	49%
Reducción por disminución límite <sup>65</sup>	23%
	<b>2,7%</b>

Por otra parte, esta medida también afecta la ocurrencia de atropellos. El impacto de esta medida sobre los atropellos es análogo al cálculo para los ocupantes.

---

58 SIAT, 2004.

59 SIAT, 2004.

60 SIAT, 2004.

61 PUC, 2006 (interpolación en base a estadísticas recopiladas por Elvik y Vaa, 2004).

62 SIAT, 2004.

63 SIAT, 2004.

64 SIAT, 2004.

65 PUC, 2006 (interpolación en base a estadísticas recopiladas por Elvik y Vaa, 2004).

**TABLA 9 Impacto de disminución de límite máximo de velocidad nocturno en atropellos en zona urbana**

Fatalidades peatones del total <sup>66</sup>	45%
Fatalidades peatones urbano <sup>67</sup>	50%
Fatalidades peatones nocturno <sup>68</sup>	65%
Reducción por disminución límite <sup>69</sup>	23%
	<b>3,4%</b>

**TABLA 10 Impacto de disminución de límite máximo de velocidad nocturno en atropellos en zona inter-urbana**

Fatalidades peatones del total <sup>70</sup>	45%
Fatalidades peatones zona inter-urbana <sup>71</sup>	50%
Fatalidades peatones nocturno <sup>72</sup>	65%
Reducción por disminución límite <sup>73</sup>	23%
	<b>3,4%</b>

#### 4.7 Control alcotest aleatorio estratégico

Esta política contempla dos aspectos:

- Implementar una estrategia focalizada de fiscalización.
- Implementar una estrategia de difusión focalizada de las penas asociadas a la conducción bajo efectos del alcohol.

En un estudio conducido por CONASET, las municipalidades de todo Chile distinguieron 93 puntos de alto consumo de alcohol. Nuestra estrategia supone focalizar esfuerzos de fiscalización en estos 93 puntos y otros 93 puntos que podrían surgir adicionalmente. La medida contempla un estricto control policial alrededor de estos puntos.

66 SIAT, 2004.

67 SIAT, 2004.

68 SIAT, 2004.

69 PUC, 2006 (extrapolación).

70 SIAT, 2004.

71 SIAT, 2004.

72 SIAT, 2004.

73 PUC, 2006 (extrapolación).

## Impacto

El objetivo de la medida son las fatalidades de conductores bajo efectos del alcohol. Considerando una efectividad de la medida de un 19% (evidencia internacional), se espera lograr un impacto de un 4% de reducción del total. Esta medida también disminuye las fatalidades de peatones y ciclistas atropellados por un conductor bajo los efectos del alcohol. No se tiene datos de este tipo de evento en Chile, por lo que no se ha incluido en el impacto.

TABLA 11 Impacto de control alcotest aleatorio

Fatalidades conductores y peatones <sup>74</sup>	68%
Fatalidades causa alcohol <sup>75</sup>	31%
Efectividad control aleatorio <sup>76</sup>	19%
	<b>4%</b>

### 4.8 Uso del cinturón en vehículos livianos

La medida apunta a una mayor fiscalización en el uso del cinturón de seguridad. La ley dicta que es obligatorio el uso en asientos delanteros y para los asientos traseros de vehículos livianos sólo si su año de fabricación es posterior al 2002. La silla de niño es obligatoria para menores de 4 años. Sin embargo, el riesgo de ser multado es actualmente mínimo.

La medida intenta hacer evidente las consecuencias y multas del no uso de cinturón de seguridad y silla de niño y fiscalizar el cumplimiento de la ley.

## Impacto

El grupo objetivo de esta medida son las fatalidades de ocupante de vehículo particular, producto del no uso del cinturón de seguridad. La medida i) en conjunto con la medida ii) puede lograr un aumento de la tasa de uso del cinturón de al menos un 20% en los ocupantes de vehículo. Usando una efectividad del cinturón de seguridad de un 53%, el impacto esperado es de 3,1%.

74 SIAT, 2004.

75 CONASET, 2004.

76 Max Cameron, RBT, Victoria, Australia, 1992 y PUC, 2006 (efecto sobre los atropellos).

**TABLA 12 Impactos de la fiscalización y campaña comunicacional del uso de cinturón de seguridad**

Fatalidades ocupante <sup>77</sup>	43%
Ocupante no usa cinturón <sup>78</sup>	67%
Aumento tasa uso cinturón <sup>79</sup>	20%
Efectividad cinturón <sup>80</sup>	53%
	<b>3,1%</b>

#### 4.9 Equipar buses inter-urbanos con cinturón de seguridad

El cinturón de seguridad estándar de tres puntas es deseable donde sea factible. Si no fuera posible, el de dos puntas puede ser efectivo también. El operador del bus debe advertir el riesgo y exigir su uso.

##### Impacto

El grupo objetivo de esta medida son las fatalidades de pasajeros de buses inter-urbanos. Considerando una efectividad del cinturón de seguridad de un 53% y que esta medida logre aumentar la tasa de uso de cinturón en buses interurbanos en un 40%, se estima un impacto de 0,8% sobre el número de fatalidades totales.

**TABLA 13 Impacto del uso de cinturón en buses inter-urbanos**

Fatalidades ocupante bus inter-urbano <sup>81</sup>	4%
Aumento tasa uso cinturón <sup>82</sup>	40%
Efectividad cinturón <sup>83</sup>	53%
	<b>0,8%</b>

#### 4.10 Exigir el uso de luces encendidas de día en vehículos en movimiento

Muchos de los accidentes de tránsito ocurren porque los usuarios no se ven suficientemente a tiempo para evitar un accidente. Esto es cierto tanto de día como de noche. Las luces encendidas en vehículos en movimiento (vehículos

77 SIAT, 2004.

78 CONASET, 2005 – Factor “conductas” observado por el INSETRA.

79 Elvik and Vaa, The handbook of road safety measures, 2004.

80 World report on road traffic injury prevention, OMS, 2004.

81 CONASET, 2004.

82 PUC, 2006.

83 World report on road traffic injury prevention, OMS, 2004.

motorizados particulares y públicos) presentan los siguientes beneficios:

- Aumentan el contraste y por ende la visibilidad del vehículo.
- Aumentan la distancia de detección del vehículo.
- Permiten un juicio más acertado de la velocidad de aproximación del vehículo.

Al igual que en todas las medidas de seguridad vial, luego de su aplicación procede el proceso de adaptación por parte de los usuarios, los que incorporan el cambio a su comportamiento habitual, pudiendo cambiar el impacto inicial de la medida<sup>84</sup>.

### Impacto

Se espera una reducción del 1,2% del total de fatalidades, al reducir el número de fatalidades de ocupante ocurridas de día, producto de colisiones (2 o más vehículos motorizados).

TABLA 14 **Impacto del uso de luces de día en vehículos motorizados**

Fatalidades de ocupante en colisiones <sup>85</sup>	30%
Colisiones fatales de día <sup>86</sup>	55%
Reducción media <sup>87</sup>	15%
Aumento tasa de uso luces de día <sup>88</sup>	50%
	<b>1,2%</b>

También se ha calculado un efecto sobre los atropellos, extrapolando el efecto anterior (15% reducción de accidentes fatales) y aplicándolo a las fatalidades ocurridas entre 6am-8am y 6pm-8pm, horas en que hay alto riesgo (generación de viajes) y visibilidad limitada (promedio durante el año). El impacto se detalla en la siguiente tabla.

84 Koornstra, Bijleveld y Hagenzieker, "The safety effects of daytime running lights", Países Bajos, 1997.

85 SIAT, 2004.

86 SIAT, 2004.

87 PUC, 2006 – ponderación según latitud en base a estadísticas de impacto en la Unión Europea – Koornstra, Bijleveld and Hagenzieker, The safety effects of daytime running lights, 1997.

88 Elvik and Vaa, The handbook of road safety measures, 2004.

TABLA 15 **Impacto del uso de luces de día en vehículos motorizados**

Fatalidades de peatones <sup>89</sup>	45%
Fatalidades peatones 6am-8am y 6pm-8pm <sup>90</sup>	19%
Reducción media <sup>91</sup>	15%
	<b>1,3%</b>

## 5. Medidas complementarias

Incluimos en esta última sección un conjunto de medidas complementarias, cuyo efecto no es cuantificable en base a la información disponible, pero para las cuales creemos que existe evidencia cualitativa de su relevancia. El detalle de estas medidas aparece en la referencia xii, por lo que sólo las enunciaremos brevemente:

- Disminuir riesgos de accidente producto de condiciones laterales en vías cuyo límite de diseño sea mayor a 60 km/hr. Un impacto frontal a esta velocidad puede ser fatal para un conductor u ocupantes de vehículo.
- Mejorar la calidad de la información asociada a la ocurrencia de cada accidente, de modo que permita saber en forma inequívoca sus causas y toda información relevante asociada al mismo (ubicación, hora del día, etc.). Este levantamiento de información debe hacerse de acuerdo a pautas internacionales conocidas y disponibles.
- Desincentivar la circulación de ciclistas en zonas donde la velocidad máxima permitida sea superior a los 60 km/hr o donde se estime que el tránsito de un ciclista pueda poner en riesgo la seguridad vial, no sólo a sí mismo sino que al resto de los usuarios; en esto hay que tomar conciencia que el país aún no cuenta con infraestructura apropiada (salvo escasas excepciones) para un tránsito seguro de ciclistas.
- Complementar la medida propuesta de tratamiento de riesgos laterales con esfuerzos de reforzamiento de las barreras de contención en puentes de carreteras y autopistas.
- Modificar el esquema actual de entrega de licencias de conducir, entregando su fiscalización a un organismo independiente especializado, y evaluar un esquema de entrega de licencias gradual en dos etapas.
- Generar un programa efectivo de educación escolar en seguridad vial (una propuesta específica se incluye en la referencia mencionada).

---

89 SIAT, 2004.

90 SIAT, 2004.

91 PUC, 2006 (extrapolación, factor calculado para fatalidades en colisiones en la Unión Europea: Koornstra, Bijleveld and Haganziaker, The safety effects of daytime running lights, 1997).



- Asegurar que todo proyecto de infraestructura vial incorpore desde su fase de diseño, elementos de prevención de accidentes y seguridad vial.
- Generar una nueva normativa más clara y explícita respecto a las normas de descanso y número máximo de horas de conducción para chóferes de buses inter-urbanos, y generar herramientas que permitan a estas empresas programar de mejor modo los turnos de los choferes. Jerarquizar la red vial en tres niveles según la función que las vías cumplan: vías de alto flujo con un límite máximo de velocidad entre 100 y 120 km/hr, vías de distribución con un límite máximo de velocidad entre 50 y 80 km/hr y vías residenciales con un límite de entre 30 y 40 km/hr. La disposición de las vías debe ser ajustada, de modo que el usuario distinga claramente en qué escenario se encuentra. Asimismo, se deberá marcar en la infraestructura zonas de transición entre vías de distinta función.

## 6. Conclusiones

Las medidas aquí sugeridas tienen un considerable impacto en la reducción de accidentes fatales. Eliminando la doble contabilidad que supone la suma directa de la efectividad de cada medida individual, se obtiene una estimación agregada de 33%. Esta disminución de las fatalidades durante el decenio 1996-2005 habría significado evitar más de 6.500 muertes (considerando sólo los fallecidos a 24 horas de haber ocurrido el accidente); es decir, 6.500 personas que hoy día estarían vivas haciendo una vida normal tal como todos nosotros. El costo de implementar estas medidas se ha estimado en MMUS\$ 73 en el año de inicio y MMUS\$ 41 durante los años subsiguientes. Los detalles de estos cálculos pueden encontrarse en Cumsille (2006). El valor actualizado de los flujos invertidos en una década no supera los MM\$US 310. No invertirlos significa valorar los costos asociados a cada una de estas muertes (incluyendo todos los accidentes no fatales que se evitarían) en menos de US\$57.000. Consideramos que se trata de una inversión sumamente rentable en términos económicos, y moralmente ineludible debido al enorme dolor que evita.

Los participantes en este estudio recibieron con gran entusiasmo la decisión de parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de implementar en forma expedita varias de las políticas aquí mencionadas y de estudiar en un breve plazo la factibilidad de implementar varias de las restantes.

## Referencias

- <sup>i</sup>**G Jacobs, A Aeron-Thomas and A Astrop:** “Estimating global road fatalities”, TRL, 2000.
- <sup>ii</sup>“The global burden disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries and risk factors in 1990 and projected to 2020”, Boston, MA, Harvard School of Public Health, 1996.
- <sup>iii</sup>The Traffic Safety Problem in Urban Areas, J. Archer and K. Vogel, Sweden.
- <sup>iv</sup>**OMS**, “World Health Report on Road Traffic Injury Prevention”, 2004.
- <sup>v</sup>**Allsop RE**, ed. “Safety of pedestrians and cyclists in urban areas”, ETSC, Brussels, 1999.
- <sup>vi</sup>**Evans**, “Belted and Unbelted driver accident involvement rates compared”, Journal of Safety Research, 1987.
- <sup>vii</sup>“The Handbook of Road Safety Measures” (Chapter 3 – Traffic Control), Rune Elvik and Truls Vaa, 2004.
- <sup>viii</sup>**Anderson and Larsson**, “Automatic Speed Cameras in Sweden 2002-2003”.
- <sup>ix</sup>**Zador PL**. “Alcohol-related relative risk of fatal driver injuries in relation to driver age and sex”, 1991.
- <sup>x</sup>“The Handbook of Road Safety Measures” (Chapter 3 – Traffic Control), Rune Elvik and Truls Vaa, 2004.
- <sup>xi</sup>**Wood, Tyrrell and Carberry**, “Pedestrian Visibility at Night: Effects of Pedestrian Clothing Driver Age and Headlamp Beam Setting”, Queensland University of Technology, Australia and Clemson University, USA.
- <sup>xii</sup>**Cumsille, S**. “Medidas de reducción de fatalidades en accidentes de tránsito vial en Chile”. Memoria de Título, Escuela de Ingeniería, PUC. Junio, 2006.
- <sup>xiii</sup>**Kopits, E. Y Cropper, M**. “Traffic Fatalities and Economic Growth”. Policy Research Working Paper 3035. The World Bank. Abril, 2003.

**E**n el Plan de Desarrollo 2005-2010, la Pontificia Universidad Católica de Chile se propuso acrecentar su gravitación en el quehacer nacional, a través de distintas iniciativas que permitan poner su capacidad académica al servicio de los principales desafíos del país.

En este contexto, la Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, cuya misión es “Vincular la capacidad y creatividad académica, científica y cultural con los desafíos del país”, creó el año 2005 el Fondo de Investigación en Políticas Públicas que opera a través de un concurso para docentes de esta Universidad.

*Camino al Bicentenario - Doce propuestas para Chile*, contiene las conclusiones del trabajo desarrollado por los doce equipos de investigación del primer concurso, realizado con el apoyo del Senado, el Ministerio de Planificación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Los temas incluidos en este libro son educación, infancia, seguridad ciudadana, seguridad de tránsito, institucionalidad política, salud, empleo y vivienda.



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO  
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE PLANIFICACION