



Concurso Políticas Públicas / 2007

Camino al Bicentenario

Propuestas para Chile



Camino al Bicentenario
**Propuestas
para Chile**

Concurso Políticas Públicas / **2007**



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACION

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

**Camino al Bicentenario
Propuestas para Chile**

© Inscripción N° 167918
Derechos reservados
I.S.B.N. 978-956-14-0978-1

Primera edición
500 ej.

Edición general:
Ignacio Irarrázaval, Elena Puga,
Rosario Palacios, Anita Justiniano

Corrección de estilos:
Mónica Vicuña Melo

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
Propuestas para Chile.
2007

Camino al Bicentenario

Propuestas para Chile

Concurso Políticas Públicas / 2007

“La universidad debe ser el cerebro de un país, el centro donde se investiga, se planea, se discute cuanto dice relación al bien común de la nación y la humanidad. Y el universitario debe llegar a adquirir la mística de que en el campo propio de su profesión no es sólo un técnico, sino el obrero intelectual de un mundo mejor”.

San Alberto Hurtado

Presentación

El ánimo del Concurso de Política Públicas 2007, tal como lo expresa su convocatoria inspirada en las palabras del Padre Hurtado, es involucrar a la academia en la tarea de construir un país, siendo un lugar “donde se investiga y discute cuanto dice relación al bien común de la nación”.

Es ése y no otro, el verdadero espíritu del Concurso Políticas Públicas. Sin desmerecer el interés de la Universidad Católica por dar continuidad a esta iniciativa, hay dos hechos que permitieron materializar la segunda versión del Concurso. Primero, el interés de académicos e investigadores de la UC de interactuar con el mundo público en función de respuestas a los principales desafíos del país. Y segundo, el apoyo fundamental del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior. Apoyo que no sólo se tradujo en recursos para los equipos, sino que también en contrapartes que acompañaron el proceso.

Desde esta perspectiva, propuestas para la nueva institucionalidad medio ambiental, la implementación del programa Chile Crece Contigo, la educación pública y la negociación colectiva del sector municipal, dan cuenta de este esfuerzo conjunto de cuatro instituciones por aportar a temáticas que formaron parte de la agenda pública del año 2007. Del mismo modo, desafíos como la descentralización y la participación ciudadana, la provisión de justicia a nivel vecinal, las nuevas competencias que demanda la atención primaria de salud, la conciliación trabajo familia, o la protección del medio ambiente a través de mecanismos de subasta, también fueron abordados.

Presentamos aquí el conjunto de propuestas desarrolladas durante el año 2007 y esperamos que sean un aporte para mejorar e innovar en las políticas públicas de nuestro país.

FRANCISCA ALESSANDRI COHN
Vicerrectora de Comunicaciones y Asuntos Públicos
Pontificia Universidad Católica de Chile

Introducción

Por segundo año consecutivo la Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos convocó a los profesores de la Universidad a participar en el Concurso de Políticas Públicas. Sin duda, es una señal interesante para la Universidad que muchos académicos se interesaran nuevamente por desarrollar propuestas de política pública para el país. La continuidad de esta iniciativa, tanto por parte de quien la convoca, como de los participantes, los profesores, da cuenta de la gran posibilidad que tiene la Universidad de aportar al desarrollo y crecimiento de Chile, en distintos ámbitos.

El Concurso de Políticas Públicas busca fomentar tanto la elaboración, como el posterior debate y publicación de “propuestas” que contribuyan a innovar en la gestión de políticas públicas. Desde esta perspectiva, se entiende como un proceso en el que docentes que tienen investigación básica previa, desarrollan propuestas factibles de ser implementadas, en interacción con la institucionalidad pública involucrada.

El hacer partícipes de la investigación y del desarrollo del proyecto a las instituciones involucradas en la toma de decisiones y en la puesta en marcha de políticas públicas en distintos ámbitos, ha hecho del Concurso una oportunidad para vincular el quehacer académico con el ámbito público y así enfatizar la dimensión práctica que muchas de las investigaciones académicas contienen.

Por otra parte, el contacto de la Universidad con estas instituciones ha ayudado a conocer cuales son algunos de los ámbitos de mayor interés público en los que los profesores podrían hacer sus propuestas. En esta línea, para esta segunda versión, las instituciones públicas patrocinantes, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Planificación, han sugerido un conjunto de ámbitos temáticos, en los que particularmente requieren un aporte del mundo académico.

Asimismo, la interacción con otras instituciones –además de la directamente relacionada- del poder legislativo y ejecutivo de gran responsabilidad en el diseño, legislación, implementación o evaluación de políticas públicas, a lo largo del proceso de desarrollo de las propuestas, ha contribuido a la pertinencia y factibilidad técnico política de las propuestas. En este sentido, es importante recalcar el rol que ha tenido la Universidad en invitar a una variada gama de instituciones para que asesoren el diseño y realización del Concurso. Sería muy largo nombrarlas a todas, pero agradecemos la participación de fundaciones privadas, municipios, agrupaciones empresariales,

empresas, ministerios, servicios públicos, organizaciones internacionales, asociaciones sindicales, universidades, centros de estudios, centros de padres y establecimientos educacionales.

Junto con agradecer a las instituciones patrocinadoras del Concurso de Políticas Públicas también queremos agradecer el apoyo de la Vicerrectoría Académica de Investigación y Doctorado y del Prorector de la Universidad, Carlos Williamson, por su ayuda en el desarrollo del Concurso y su certeza de que es una iniciativa importante como parte de la misión de la Universidad.

La experiencia de estos dos años nos permite delinear algunas conclusiones. En primer lugar, creemos que es importante el vínculo de los académicos con distintos actores, fuera y dentro de la Universidad. A partir de la interacción que han tenido los profesores con las instituciones públicas hemos aprendido que estableciendo redes se accede a nuevas fuentes de información y se conoce la realidad desde otro punto de vista, lo que enriquece el trabajo académico. Asimismo, el trabajo conjunto de académicos de distintas disciplinas ha abierto nuevos nichos para la investigación y el desarrollo de propuestas. Especialmente en el área de las políticas públicas el trabajo interdisciplinario, aunque implique un esfuerzo adicional, es clave ya que los problemas de políticas públicas no tienen soluciones unidimensionales.

En segundo lugar, la experiencia de estos dos años ha demostrado que para lograr propuestas de política pública de calidad es necesario profundizar el diagnóstico del estado de situación. En este sentido, el Concurso apuntará con más fuerza en su tercera versión a que los productos del proceso sean dos: el conocimiento de la política pública vigente en la temática postulada (lo que implica estudiarla, discutirla con las instituciones ejecutivas y legislativas correspondientes y tomar una posición), y el desarrollo de una propuesta de política pública nueva, que sea posible de realizar en el marco institucional vigente, o que contenga los cambios necesarios para ponerla en marcha.

El presente volumen contiene once propuestas, fruto del trabajo multidisciplinario de profesores de la Universidad y de su discusión con diversas instituciones públicas. Los proyectos se refieren a distintos ámbitos:

En el tema laboral, el equipo liderado por Nureya Abarca entrega principios para conciliar el trabajo de la mujer y la familia, y el de Alberto Armstrong propone alternativas de negociación para los empleados públicos.

En el área social, Dagmar Raczynski y su equipo proponen crear un sistema que articule las distintas iniciativas existentes para jardines infantiles, salud y la otros temas sociales, de manera de hacer más eficiente las políticas públicas orientadas a los niños.

En el área educacional, Francisco Gallego y junto a otros profesores ofrece principios económicos básicos para el financiamiento del sistema educacional en zonas rurales y las regulaciones e incentivos que afectan a sus operadores. Con ello buscan desarrollar un marco para evaluar las alternativas viables para un sistema de educación rural más eficiente. Por otra parte, la propuesta de Sergio Martinic, contiene material de comunicación basado en principios de aprendizaje de adultos para informar los resultados de la prueba SIMCE a padres y apoderados. De esta forma, se contribuye a que los padres cuenten con los antecedentes necesarios para elegir el colegio de sus hijos y participar en su educación.

En relación con el medio ambiente, se elaboraron dos propuestas: el profesor Juan Pablo Montero desarrolla un mecanismo de subastas para contrarrestar problemas como la contaminación de ríos o del aire por parte de empresas. Esta política ayudaría a reducir la contaminación ambiental y a internalizar gastos sociales que actualmente las empresas no consideran. En un ámbito distinto, Jonathan Barton ofrece el diseño y las funciones para una nueva institucionalidad ambiental. Su propuesta parte del análisis de las debilidades y fortalezas del sistema actual.

En el tema de regionalización, el equipo guiado por Federico Arenas ofrece criterios para la división administrativa de Chile orientados a aumentar las posibilidades de desarrollo, priorizando ámbitos como la participación ciudadana y el sentido de pertenencia de los habitantes con el lugar donde viven.

En materia de justicia, los profesores agrupados por Carlos Frontaura proponen un sistema de justicia vecinal que se hace cargo de las demandas que la justicia no puede satisfacer, por la lejanía de los tribunales, por los costos del juicio o por el desconocimiento y dificultad de los procedimientos.

En el área de salud, Joaquín Montero y su equipo entregan un perfil de competencias validado para el médico de nivel básico y avanzado de atención primaria trabajando en un centro de salud familiar. Esta herramienta permitirá mejorar la efectividad del trabajo del profesional en atención primaria de salud, para seleccionar a los más idóneos, constituir una base para la capacitación y orientar la carrera de los mismos en ese ámbito. Además ofrecen un método de validación que puede ser usado por gestores locales para flexibilizar el perfil entregado según necesidades locales y así también desarrollar perfiles similares para otros profesionales y técnicos de ese ámbito.

Finalmente, en el tema de participación ciudadana, Patricio Valdivieso junto a otros académicos realiza un diagnóstico de todos los instrumentos de participación existentes a nivel nacional, regional y comunal y propone sistemas que facilitan la presencia de las comunidades en los programas existentes.

Esperamos que todas estas propuestas sean un real aporte para las instituciones involucradas. Es el interés de la Dirección de Asuntos Públicos apoyar la continuidad de los trabajos aquí presentados para que sean una contribución concreta al Chile del Bicentenario.

IGNACIO IRARRÁZVAL

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

En forma muy especial, la Dirección de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica de Chile agradece a las siguientes personas, el generoso apoyo prestado a esta iniciativa:

Ministerio Secretaria General de la Presidencia

Edgardo Riveros, *Subsecretario*

Ernesto Águila, *Jefe División Estudios*

Daniela Moreno, *Coordinadora División Estudios*

Ignacio Ballbontín, *Analista División Estudios*

Jaime Ruiz Tagle, *Analista División Estudios*

Fernando Estenssoro, *Analista División Estudios*

Ministerio de Planificación

Gonzalo Arenas, *Subsecretario*

Adriana Vergara, *Asesora Subsecretario*

Eugenia Cifuentes, *Jefa de Gabinete*

Verónica Silva, *Secretaria Ejecutiva Sistema Protección Social*

Luis Díaz Silva, *Jefe División Social*

Ana María Farias, *Sistema Protección Social*

Patricia Núñez, *Sistema Protección Social*

Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo

Claudia Serrano, *Subsecretaria*

Ignacia Fernández, *Jefa División Políticas y Estudios*

Luis Angulo, *ex Jefe División Políticas y Estudios*

Patricio Escobar, *Jefe Departamento Estudios y Evaluación*

Pilar Frascarolo, *Departamento Estudios y Evaluación*

Gladys Zurita, *Departamento Estudios y Evaluación*

Alejandra De la Barra, *Departamento Estudios y Evaluación*

Gloria Torres, *División de Municipalidades*

Carlos Caro, *Departamento Estudios y Evaluación*

Juan Carlos Anabalón, *División de Municipalidades*

Índice

I. Estrategia de comunicación y análisis de los resultados SIMCE para la acción Sergio Martinic - Christian Sebastián Flavio Cortés - Verónica Santelices - Trinidad Moreno	19
II. Provisión de educación en zonas rurales de Chile: incentivos, costos y calidad Francisco Gallego - Carlos Rodríguez - Enzo Sauma	47
III. Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile Carlos Frontaura - Francisco Javier Leturia Javiera Benítez - Pablo Trigo	75
IV. Mecanismos de subasta para la protección ambiental y de otros recursos comunes Juan Pablo Montero	111
V. El nuevo diseño de la institucionalidad ambiental en Chile Jonathan Barton - Francisca Reyes Sergio Galilea - Manuel Prieto - Priscilla Alamos	137
VI. Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal Alberto Armstrong - Darío Rodríguez - Rafael Águila	179
VII. Propuestas para la conciliación trabajo y familia Nureya Abarca - Margarita María Errázuriz	219
VIII. Política de infancia en el nivel local: requerimientos y aportes de la gestión de información Dagmar Raczynski - Paula Bedregal - Juan Carlos Ferrer Paula Margotta - Dino Besomi - Cristián García	249

IX. Instrumentos de participación para el nivel comunal en las políticas públicas: diagnóstico y propuesta Patricio Valdivieso	287
X. Enfoque de competencias para la atención primaria de salud chilena. Modelo de trabajo para su desarrollo en el ámbito público Joaquín Montero - Paulina Rojas - Mónica Muñoz Judith Scharager - Astrid Brunner - Josette Castel Yuvitza Saez - Tatiana Cayazzo	325
XI. Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile Federico Arenas - Rodrigo Hidalgo Arturo Orellana - Gastón Aliaga	349

Estrategia de comunicación y análisis de los resultados SIMCE para la acción

INVESTIGADORES

SERGIO MARTINIC

Académico Facultad Educación UC

CHRISTIAN SEBASTIÁN

Académico Psicología UC

FLAVIO CORTÉS

Centro Medición UC

VERÓNICA SANTELICES

Centro Medición UC

TRINIDAD MORENO

Alumna egresada Escuela Diseño UC

A. Antecedentes

1. El problema

El año 2003 el Ministerio de Educación (MINEDUC) convocó a una Comisión para abordar el problema de la comunicación y uso de los resultados de la medición SIMCE. Una de las recomendaciones de esta Comisión fue la de fomentar el uso de la información entregando resultados con mayor significado para profesores y padres e incorporar indicadores y medidas que aseguren comparaciones justas (MINEDUC, 2003). Desde entonces, el SIMCE ha desarrollado diversas estrategias de presentación y análisis de la información en los establecimientos tanto para el personal docente como para las familias de los alumnos a través de documentación escrita, folletos y jornadas de trabajo.

En esta perspectiva, constituye un cambio fundamental la presentación de los resultados en función de los niveles de logro alcanzados por los estudiantes y que se realiza desde el 2006 para cuarto año básico. Estos niveles al describir y ejemplificar los conocimientos y habilidades que demuestran los alumnos de acuerdo a los Objetivos Fundamentales y Contenidos Míni-

mos Obligatorios del Marco Curricular, permiten que docentes y apoderados tengan más antecedentes y opciones para apoyar los aprendizajes de los estudiantes en aquellas áreas de conocimiento que se encuentran deficitarias.

Pese a estos avances en el tipo de información y en la forma en que se presentan los resultados, en diversos estudios de opinión pública los profesores y padres han declarado desconocer parte importante de la información entregada por el SIMCE. Por ello, usan de manera marginal sus resultados, ya sea para reflexionar sobre estrategias de mejoramiento al interior de las escuelas o bien como antecedente para la elección de un establecimiento educacional por parte de los padres¹.

Por ejemplo, según el último estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP) el 42% de los padres y apoderados consultados declaran no conocer los resultados SIMCE de la escuela o colegio al que asisten sus hijos (as), y se menciona al SIMCE en un octavo lugar como antecedente para tomar la decisión de elección de un establecimiento (CEP, 2006). Una encuesta de opinión del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) del año 2006 confirma esta tendencia y constata que entre el 2004 y el 2006 disminuye en más de diez puntos la importancia otorgada por los padres al SIMCE para elegir un establecimiento educacional en cualquiera de las dependencias (CIDE, 2006).

Para explicar el problema suelen plantearse distintas hipótesis. Entre ellas, destacan el lenguaje técnico y abstracto de la mayor parte de las comunicaciones, la comunicación pública en base a promedios y proporciones, la generación de rankings de las escuelas que desvía la atención de los aspectos sustantivos, ausencia de información sobre factores asociados a los resultados, lo que impide identificar variables sobre las que podrían intervenir las escuelas para mejorar los aprendizajes de sus alumnos. La información aparece sin un significado claro para profesores y padres lo que podría hacer creer que la escuela no tiene nada que hacer frente al peso de los factores estructurales o sociales².

Paradójicamente, junto con este déficit en el uso de los datos entregados por el SIMCE, un importante porcentaje de los padres y apoderados manifiesta explícitamente su interés por recibir información adicional³.

1 Sólo un 11% de los padres y apoderados señala los resultados SIMCE como un aspecto importante a la hora de decidir un colegio para sus hijos (CEP, 2006)

2 La información que se entrega son: resultados del establecimiento y de cada uno de los cursos evaluados, comparación con resultados previos del mismo establecimiento, comparación con resultados de otros establecimientos equivalentes de la misma comuna y a nivel nacional.

3 91% dice querer recibir información detallada de cómo le fue a la escuela donde estudian sus hijos (as) (CEP, 2006)

En síntesis, los nuevos contenidos que se incluyen en la información de resultados entregada por el SIMCE corren el riesgo de no tener los efectos esperados. En efecto, cualquier nueva estrategia de entrega de información puede tener los mismos problemas de análisis y uso de los resultados, constatados hasta la fecha, si no se desarrolla un modelo alternativo de comunicación, particularmente con los padres, principales destinatarios de la información.

2. Estrategia y metodología de trabajo

Nuestra hipótesis de trabajo es que el problema no se resuelve sólo con la entrega de más y mejor información. El problema es el sentido que tiene la información para quienes la reciben y la posibilidad que ésta sea interpretada adecuadamente, constituyéndose en un conocimiento que ayude a comprender y actuar en la realidad.

El proceso de transformación de la información en conocimiento es complejo. Éste implica, entre otros, la contextualización de la información y la interpretación a partir del marco referencial propio y en función de acciones en su contexto de trabajo y de decisión. En ningún caso se trata de una mera incorporación de unidades discretas de información. Por el contrario, se requiere del desarrollo de ciertas habilidades cognitivas y de la construcción de ciertos conceptos. En una palabra, se requiere que los sujetos experimenten un verdadero aprendizaje.

Para contribuir a este proceso de interpretación es recomendable el desarrollo de estrategias de comunicación basadas en la conversación y en la interacción entre pares. Se ha demostrado que, entre adultos, ello favorece el cambio cognitivo y la construcción conjunta de nuevos sentidos (Venegas, 1993).

Este proyecto se propone diseñar y comparar estrategias de comunicación que desencadenen distintos tipos de conversación y de análisis basada en el desarrollo de materiales educativos diferentes. La estrategia considera, por un lado, la heterogeneidad social y cultural de sus destinatarios y, en segundo lugar, la necesidad de relacionar la interpretación con un contexto de acción.

El trabajo realizado se concentró en el diseño y prueba de un juego didáctico para adultos a trabajar en reuniones de apoderados. Esta estrategia de comunicación y de conversación se comparará en una segunda fase con la entrega a padres y apoderados de un folleto informativo actualizado, similar al que distribuye actualmente el SIMCE. Para comparar ambas estrategias se ha elaborado un diseño de evaluación centrada en el proceso y efectividad de las interacciones y conocimientos adquiridos por los padres al analizar los resultados del SIMCE.

B. La propuesta

1. Fundamentos: principios pedagógicos

La propuesta de juegos como estrategia educativa se sustenta en una visión constructivista del aprendizaje y de la educación de adultos (cf. Undurraga, 2003). Desde este enfoque se plantea que todo aprendizaje consiste en una transformación de estructuras de conocimiento con las que el sujeto llega a la situación de enseñanza–aprendizaje. Dicha transformación sería resultante de un conflicto producido entre estas estructuras de conocimiento que operan en el sujeto y la experiencia o información que ofrece al sujeto la situación de aprendizaje. Al no poder asimilar dicha información nueva, la estructura previa se modifica para poder incorporar la información o experiencia como un contenido cognitivo con el cual poder operar. Esta transformación en las estructuras de conocimiento previo que las hace más flexibles y abarcativas es lo que se considera un auténtico aprendizaje (Bourgeois & Nizet, 1997; Venegas, 1993).

Sin embargo, la transformación de la estructura previa no es un resultado mecánico de la aparición de un conflicto cognitivo. Muy por el contrario, y en particular en el caso de los adultos, estas estructuras tienden a ser resistentes al cambio, dada la función adaptativa que han tenido para el sujeto hasta este momento. Como consecuencia de esto, la cognición tiende a operar diversos mecanismos que permiten a la estructura sustraerse del conflicto al modificar de distintas maneras la información de la experiencia para que ésta no entre en conflicto con ella. En estas situaciones no se produce aprendizaje y, muchas veces, se produce un efecto inverso de confirmación de las concepciones previas.

Se ha observado que en aquellas situaciones en las que la información en conflicto es entregada por una o más personas, aumenta significativamente la probabilidad de que el conflicto se produzca, aumentando así la probabilidad de producirse aprendizajes (Venegas, 1993). Sin embargo, en estas situaciones de conflicto sociocognitivo se abre la posibilidad de resolución del mismo, no en el plano cognitivo sino en el plano social, generando así sólo una apariencia de aprendizaje. Esta regulación relacional o social del conflicto sociocognitivo es más probable cuando existe una alta asimetría de estatus social entre los sujetos que encarnan el conflicto. Así también cuando existe una baja intensidad en los intercambios comunicacionales entre los sujetos que interactúan. Lo mismo ocurre cuando el conflicto sociocognitivo se desarrolla en un clima de contrariedad (antagonismo, discordia, a menudo asociadas con la agresividad) y no uno de amenidad (cordialidad, simpatía, benevolencia, afabilidad) (Bourgeois & Nizet, 1997; 1999).

En esta línea, Bourgeois (1998; Bourgeois & Nizet, 1997) afirma que todo espacio educativo que busque propiciar un verdadero aprendizaje de los adultos debe tener las características de una “sala de juegos” (*spielraum*⁴), o *espacio protegido* en el cual los adultos pueden poner en uso sus estructuras de conocimiento para que éstas entren en conflicto con informaciones y experiencias determinadas, a fin de promover su transformación, y sin que este proceso conlleve ningún riesgo para los adultos.

Dadas estas características del proceso de aprendizaje adulto, se puede establecer una serie de principios educativos que todo dispositivo de enseñanza–aprendizaje debiera buscar promover y para los cuales una estrategia lúdica resulta especialmente ajustada. A continuación se presentan estos principios formulados de la manera en que, a nuestro juicio, debieran estar considerados en una estrategia lúdica tendiente a la apropiación de la información del SIMCE por parte de los padres y apoderados y su transformación en conocimiento útil para ellos.

- La actividad que propone el juego pedagógico debe ser intrínsecamente entretenida para los participantes, generar placer y por tanto motivar a los sujetos a participar (a diferencia de otras actividades educativas que al tener un formato más escolar, se asocian a vivencias frustrantes y/o frontales en general, de las cuales los adultos prefieren no volver a experimentar).
- El juego debe situar a los participantes en una situación ficticia y, por tanto, no amenazante. Las acciones que los participantes desarrollan no tienen una consecuencia directa en su vida cotidiana, por lo que existe una mayor probabilidad de que ellos se arriesguen a adelantar juicios y opiniones que en la vida cotidiana no expresarían. De esta manera se activan las estructuras de conocimiento previo generándose la posibilidad de un cambio/aprendizaje.
- Las reglas del juego deben “obligar” a los sujetos a ejercitar ciertas estructuras cognitivas. También deben propiciar la aparición de conflictos sociocognitivos que permitan a los participantes el desarrollar, ampliar y flexibilizar dichas estructuras, las cuales puedan incorporar como contenidos cognitivos útiles la información que entrega el SIMCE.
- Un (buen) juego no es trivial, es decir, puede ser jugado muchas veces manteniéndose su efecto placentero en los jugadores. Lo anterior redundaría en un aumento de la tasa de ejercitación de las nuevas estructuras cognitivas que se quiere que desarrollen los participantes.

4 En alemán en el original.

- Si bien es cierto el universo del juego es ficticio, éste debe poner a los participantes en situaciones suficientemente análogas con la realidad como para que éstos tengan la posibilidad real de hacer una transferencia hacia la vida cotidiana. Dicha transferencia dice relación con la familiaridad con los formatos y lenguajes usados para entregar la información SIMCE y, por otra parte, con la generación de estrategias colectivas de resolución de problemas; las cuales serían eficaces para alcanzar el objetivo del juego y se constituirían en alternativas de acción colectiva en la vida cotidiana. Visualizar esta potencial transferencia, debiera ser también un factor de motivación para que los adultos participen de la actividad lúdica.

2. Diseño de prototipo de juego

Sobre la base de los principios que debería seguir la estrategia educativa de adultos que es el corazón de esta propuesta, se realizó un proceso de diseño y prueba de un prototipo concreto. Este proceso incluyó una primera etapa de diseño de un prototipo inicial; una etapa de prueba de este prototipo y, por último, una fase de rediseño a partir de las conclusiones obtenidas en la etapa de prueba. A continuación se describe brevemente este proceso.

2.1. Diseño inicial del prototipo de juego

En primer lugar, se exploró entre distintas alternativas de juegos que garantizarían con diferente grado de seguridad el cumplimiento de los principios antes enunciados (juegos de mesa, juegos de ingenio, de construcción, de roles, de simulación y didácticos). Entre estas alternativas se optó por los juegos de tablero dado que: a) pueden producirse en un formato que sea fácilmente distribuable y utilizable en cualquier lugar de Chile (no se requiere de alta tecnología de comunicaciones y/o informática como sí lo requieren algunos juegos de simulación) y b) en principio, este tipo de juegos pueden operar con un sistema simple pero efectivo de reglas que no exigirían una capacitación especial de las personas que hacen las veces de agentes difusores de la actividad.

A continuación se indagó entre diversas alternativas de juegos de tablero ya existentes a fin de recoger experiencias exitosas en el área e integrarlas al diseño del juego propuesto. Luego, se generó un prototipo inicial, el cual recibió diversas modificaciones y ajustes, producto de la discusión y evaluación interna en el equipo del proyecto. El producto de esta primera fase de creación consistió en un prototipo que incluía todos los materiales necesarios para ser jugado efectivamente (tarjetas impresas en colores, fichas, tableros de puntaje, tarjetas de actividades y manual de reglas).

2.2. Validación y prueba

Para validar el prototipo de juego propuesto se realizaron dos sesiones de prueba con grupos de padres y apoderados de un establecimiento particular subvencionado de la zona sur de Santiago.

En el primer grupo asistieron siete apoderados y en el segundo un total de seis personas. Todos ellos padres y apoderados de alumnos de cuarto y octavo año básico. Las sesiones de prueba fueron conducidas por un miembro del equipo de investigación, el cual cumplió roles distintos en cada una de ellas. En el primer grupo, el facilitador concentró su acción en resolver dudas, luego que los participantes abordaran autónomamente la lectura del manual de reglas. En el segundo, el facilitador presentó las reglas del juego a medida que éste se iba desarrollando. En ambos casos el resto del equipo cumplió tareas de manejo de cámara y observación. Ambas sesiones fueron registradas en video previa autorización de los participantes. En ambas sesiones se distribuyó una ficha de identificación y cuestionario de conocimiento previo sobre el SIMCE, explicitando que se trata de la prueba de un material de trabajo para reuniones de padres sobre el SIMCE. A continuación se presenta una síntesis de las observaciones y conclusiones obtenidas en esta fase de prueba.

Dado que las reglas del juego se aprenden “jugándolo”, en el curso del juego existen muchas consultas iniciales de si corresponde o no realizar una acción determinada. Se pierde tiempo en consultas, en ensayo y error de los primeros movimientos. Todo ello nos lleva a concluir en la necesidad de simplificar al máximo las instrucciones y las reglas del juego, haciéndolo más cercano a otros juegos que la mayoría de los adultos conocen de antemano.

Los participantes entienden el juego y rápidamente entran en su lógica. Sin embargo, varios señalaron que el juego “se entiende” pero “no se ve la relación con el SIMCE”. Se sugiere establecer desde el comienzo el vínculo con el SIMCE. Pese a esta dificultad, el grupo 1 realizó una buena conversación sobre el SIMCE. Una de las participantes declaró al finalizar el juego “(...) la conclusión es que con la ayuda de todos los actores se obtienen más puntos y eso es lo que hay que hacer para tener mejor SIMCE”. Ello nos muestra la potencialidad que tiene la dinámica para generar conversación y compromiso en torno a los problemas identificados.

En esta línea, se observa que el juego es largo no sólo por las explicaciones iniciales sino también por la variedad de situaciones y de opciones que se van presentando en su desarrollo. Es conveniente disminuir el tiempo del juego de modo que no dure más de 30 ó 35 minutos, que es un tiempo que realístamente se puede prever pueda ser destinado a esta actividad en una reunión habitual de apoderados.

En el grupo 2, se incentivó la conversación en torno a las tarjetas de actividades del juego, en particular ciertas tarjetas que requerían que el grupo tomara una decisión colectiva con consecuencias para los puntajes obtenidos

en el juego. En algunos casos se realizaron interesantes intercambios entre los participantes, conversaciones en las que se establece una relación más directa entre el juego y el problema del SIMCE. Al finalizar el juego y en el momento de su evaluación se produce una conversación sobre la marcha del colegio y algunas apoderadas señalan que es primera vez que hablan estos temas. Se concluyó que este tipo de tarjetas de actividades son una buena opción para conectar el juego con el SIMCE, en la medida que den cuenta de problemas asociados y de estrategias posibles para mejorar los resultados SIMCE, entendidos como indicador de la calidad del aprendizaje de los alumnos.

Se observa también que la estrategia de competencia individual que había sido adoptada como mecanismo para dinamizar el juego, tiende a entorpecer en algunos casos la conversación y el intercambio de los apoderados, llevándolos a tomar decisiones puramente estratégicas (en términos del juego) las cuales, sin embargo, no tendrían un sentido claro y transferible a acciones reales que supongan una utilización de la información SIMCE. Las tarjetas que incentivan la discusión y la resolución cooperativa de problemas de la escuela se muestran mucho más claras y eficaces en esta línea. Se concluye por tanto la necesidad de favorecer la cooperación en el juego.

En síntesis, los dos grupos de prueba demuestran que los padres se introducen rápidamente en la dinámica del juego y que éste motiva las conversaciones. Sin embargo, es necesario explicitar con mayor intencionalidad la conexión con el SIMCE y potenciar estos espacios de conversación.

Con estas orientaciones, se diseñó una nueva versión del juego, la cual describimos en detalle en el siguiente apartado.

2.3. El prototipo final

2.3.1. Descripción general

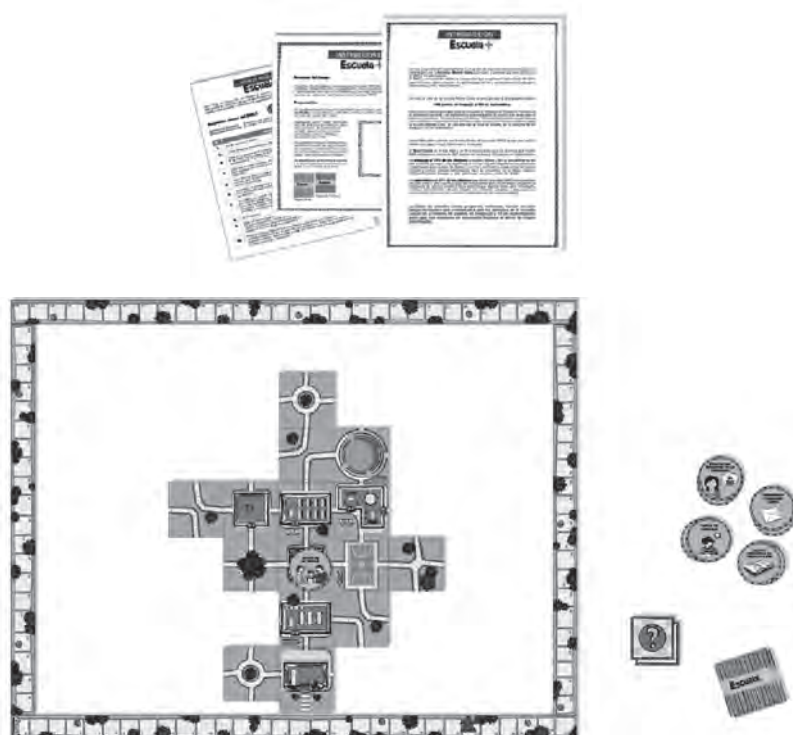
El juego está diseñado para grupos de 2 a 6 jugadores, con el fin de asegurar una adecuada intensidad y frecuencia de las interacciones sociocognitivas tal que todos los participantes tengan numerosas oportunidades de poner en juego sus estructuras de conocimiento y contraponerlas con las de los otros padres y apoderados.

Como se ha mencionado anteriormente, se estima que el espacio institucional más adecuado para desarrollar el juego sería el de las reuniones habituales de padres y apoderados. En dicho contexto, un coordinador (profesor o directivo de la escuela) introduce y reparte el juego a los apoderados asistentes, quienes deben dividirse en grupos de máximo 6 personas. Es importante considerar que este coordinador no participa directamente de las interacciones entre los apoderados, ya que esto generaría una situación de

asimetría de estatus social muy fuerte en la relación, disminuyéndose así la probabilidad de desarrollar aprendizajes efectivos en los padres⁵.

A cada grupo le corresponde una caja del juego. Cada caja contiene 1 hoja introductoria para el coordinador de la reunión, 1 manual de instrucciones, 1 hoja de resultados, 4 reglas–contador, 1 personaje–ficha, 1 tarjeta inicial, tarjetas de territorio, tarjetas pregunta SIMCE, tarjetas de actividad. Estos materiales han sido diseñados en un lenguaje gráfico cercano al del cómic, con el fin de subrayar el efecto, a la vez de cercanía y distancia entre la situación de juego y la situación real. La opinión general de las personas que han interactuado con el material es que esta gráfica, además, resulta estéticamente atractiva, lo cual incide positivamente en los participantes, generando un placer intrínseco derivado de la manipulación del material.

FIGURA 1 **Prototipo final**



5 Diversos expertos han sugerido al equipo investigador la pertinencia de desarrollar una versión de este juego para los docentes y directivos de los establecimientos. De concretarse dicha alternativa, el principio de mantener la simetría entre los participantes del juego debiera ser siempre respetado en la composición de los grupos que juegan.

El objetivo del juego es hacer avanzar el puntaje SIMCE de una escuela en un tiempo limitado (30 minutos). Para ello, los jugadores que conforman un grupo deben reorganizar la escuela y tomar buenas decisiones de actividades que permitan mejorar la calidad educativa de la escuela, y así aumentar significativamente el puntaje SIMCE. Sobre la base de lo observado en las aplicaciones de prueba, se decidió que los participantes de una mesa no compiten entre sí, sino que discuten y colaboran para lograr en conjunto más puntos que las otras mesas, a partir de un puntaje inicial.

Dado que el puntaje SIMCE no puede combinarse entre distintos subsectores evaluados y siguiendo las orientaciones producto de nuestras aplicaciones de prueba en la línea de simplificar al máximo las reglas y opciones que el juego propone, se decidió generar una versión del juego que concierne sólo al subsector de Lenguaje. Se considera que la realización de un juego para cada subsector evaluado en las pruebas SIMCE sobre la base de este prototipo requiere de un esfuerzo adicional mínimo.

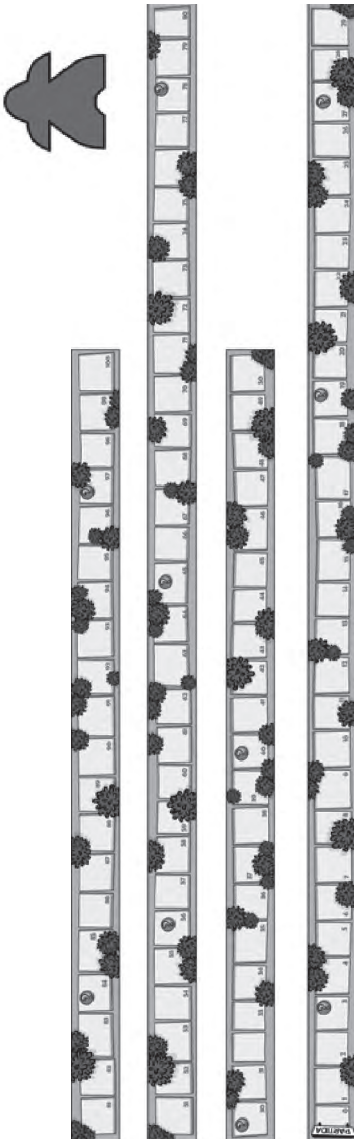
2.3.2. Desarrollo del juego

El coordinador de la reunión lee la hoja introductoria, que presenta una situación hipotética, donde una escuela ficticia obtuvo muy bajos puntajes SIMCE y se le pide a los apoderados que jueguen el rol de representantes de sus pares, los cuales se juntan a decidir acciones que reviertan esta situación. Esta hoja introductoria cumple también la función de crear una situación ficticia pero suficientemente cercana a la realidad para que los participantes puedan poner a operar sus estructuras de conocimiento y que éstas entren en conflicto sin que esto implique ningún riesgo para los participantes. Así también, genera una cierta tensión dramática que influye en la motivación de los apoderados a involucrarse en el juego: en un tiempo muy breve, ellos tienen la posibilidad de tomar decisiones que saquen a la escuela de una situación crítica.

Cada grupo debe designar un apoderado coordinador de la mesa que administrará la hoja de resultados y no podrá participar en las decisiones del juego.

Se despliega un “contador” (formado por 4 huinchas o “reglas” de cartón) en forma rectangular. Se define así el perímetro de juego. Se coloca un personaje—ficha en la posición 0 del contador (Partida). Al interior del perímetro se sitúa la tarjeta inicial, que representa la entrada de la escuela, tocando uno de sus lados con una de las “reglas”. Fuera del perímetro se disponen “tarjetas de territorio” apiladas en un montón boca abajo. Asimismo se disponen las tarjetas “pregunta SIMCE”. Las “tarjetas de actividad” deben ser colocadas en 4 montones de 5 con la ilustración hacia arriba. El coordinador de la sala da la partida y comienza a contar el tiempo.

FIGURA 2 Contador y ficha



Cada jugador sacará una “tarjeta de territorio” por turno y colocándola en la mesa, siempre tocando al menos uno de sus lados con otra tarjeta depositada anteriormente. Las tarjetas representan distintas zonas de la escuela, las que al ser depositadas sobre el plano de juego van conformando una nueva organización territorial de la escuela, cada vez que el juego es jugado. De esta manera, entre otras, el juego resulta no trivial y puede ser jugado por un mismo sujeto en numerosas ocasiones.

Algunas de las “tarjetas de territorio” están relacionadas con la infraestructura y ganan puntos, lo que debe ser verificado por el coordinador de la mesa. Éste lee en la hoja de resultados la explicación de qué significa cada pieza de la infraestructura y de porqué el

hecho que la escuela cuente con ella se traduce en una mejor calidad educativa y, por tanto, en mejores puntajes SIMCE. Ésta es una primera vía a través de la cual el juego permite a los apoderados familiarizarse con aquellos elementos que determinan el puntaje SIMCE, construyendo así conocimientos más enriquecidos acerca de lo que el SIMCE significa.

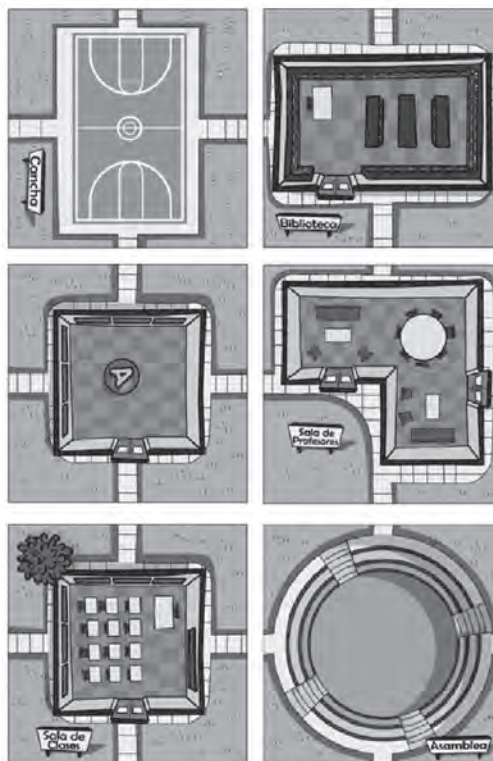
FIGURA 3 tarjetas de preguntas y territorio



Tarjetas pregunta SIMCE



Tarjeta Inicial de territorio



Tarjetas de territorio

Tarjetas de actividad

Para marcar los puntos ganados se hace avanzar la ficha–personaje los puntos correspondientes en el “contador”. En algunas casillas del “contador” hay un icono con un signo de interrogación. Cuando el personaje cae en una de estas casillas, se debe sacar una tarjeta de “pregunta SIMCE”. Estas preguntas se refieren a conocimientos generales de las pruebas SIMCE (ej.: los años y subsectores en los cuales se aplica, lo que la prueba busca medir, entre otros). La respuesta debe ser generada por discusión entre los jugadores del grupo. Una vez formulada, el coordinador debe verificar si es correcta o no en la hoja de resultados, leyendo la explicación que se entrega. Esta es una segunda manera en que los participantes interactúan con informaciones y conocimientos relativos al SIMCE. Se trata aquí de características de la prueba misma y del sentido que ésta puede tener como herramienta de medición.

Se agrega el aspecto de construcción colectiva de la respuesta a través de la conversación y el conflicto sociocognitivo, el que –como sabemos– genera una enorme oportunidad de aprendizaje.

Si una de las “tarjetas de territorio” desplegadas presenta un icono con una A se deberá elegir una “tarjeta de actividad” entre los 4 montones dispuestos. Cada actividad otorga un número definido de puntos, el cual es desconocido a priori por los jugadores. Este puntaje depende de cuán eficaz es esa actividad para la mejora de la educación en la escuela. El desafío entonces para los jugadores es elegir entre las 4 alternativas, cuál es la actividad que más puntos SIMCE otorgará a la escuela.

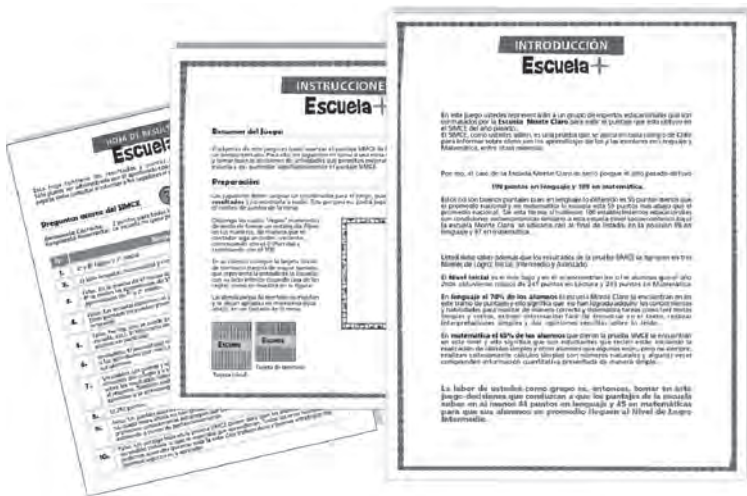
Debe discutirse en conjunto y, una vez tomada la decisión, la actividad se coloca sobre la “tarjeta de territorio”. El coordinador de la mesa verificará cuántos puntos otorga la actividad leyendo en voz alta la explicación entregada en la hoja de puntajes. Siguiendo las orientaciones derivadas de las aplicaciones de prueba, se ha dado a esta actividad de discusión un lugar central dentro del juego, dada su eficacia en generar conversación y potencial conflicto sociocognitivo entre los apoderados.

La contraposición de estructuras cognitivas diferentes y relativamente contrapuestas, otorga a los sujetos la posibilidad de generar transformaciones en sus conocimientos previos, efecto que se ve reforzado por la repetición de la tarea en numerosas ocasiones durante el juego. La asignación de puntos en base a resultados de la investigación educacional sobre escuelas efectivas, contribuye a guiar esta transformación de estructuras previas a través de conocimiento científicamente fundado, aumentando la probabilidad de que los apoderados puedan utilizar este nuevo conocimiento en situaciones de la vida real. Al ser esta actividad de discusión la más importante dentro de esta propuesta de juego, también se refuerza la construcción de un espacio de discusión entre los apoderados acerca de la orientación del quehacer de la escuela a la que efectivamente asisten sus pupilos. En ese contexto, el SIMCE

cobra un sentido de indicador de la calidad educacional, calidad que puede ser modificada gracias a acciones que pueden ser llevadas a cabo por distintos actores del sistema escuela.

El juego termina al cumplirse los 30 minutos o cuando se terminan las “tarjetas de territorio” (lo que ocurra primero). Cada grupo debe anotar el puntaje ganado y sumarlo al puntaje inicial de la escuela ficticia. El grupo que más puntos obtuvo, es el grupo ganador.

FIGURA 4 Hoja de resultados, Manual de Instrucciones y hoja introductoria del juego



3. Diseño folleto de información

Dado que la actual estrategia de comunicación de resultados SIMCE a los padres y apoderados tiene como principal herramienta un folleto informativo, la eficacia de la estrategia lúdica propuesta debiera ser comparada con dicha herramienta y la estrategia de comunicación asociada a ella. No obstante, como dicho folleto no ha sido diseñado para cumplir los mismos efectos que el juego para adultos que proponemos, la comparación corre el riesgo de entregar información no del todo válida. Como una manera de resolver este aspecto, se diseñó un folleto de formato similar al usado actualmente, pero que busca promover los mismos principios educativos indicados en la sección de fundamentos de esta propuesta. Una comparación entre este folleto, el folleto que se entrega actualmente y la estrategia lúdica que es el objeto de esta propuesta, entregará una información más clara acerca de las potencialidades y limitaciones de dicha apuesta.

Actualmente en los establecimientos educacionales la difusión de los resultados SIMCE para padres y apoderados de los resultados se basa en un tríptico enviado a cada escuela por el MINEDUC, denominado “Resultados SIMCE para Padres y Apoderados”.

Nuestra propuesta es optimizar este documento distinguiendo en él una sección que informe sobre en qué consisten y a qué niveles se aplican las pruebas SIMCE; en seguida se trata de explicar cuál es el tipo de preguntas que se hacen en las pruebas SIMCE. Una tercera sección asume cuáles son las diferentes categorías en que los puntajes SIMCE son entregados, a saber: comunas, regiones, dependencia (establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados, municipales), nivel socioeconómico (bajo, medio–bajo, medio, medio–alto, alto) y mediciones anteriores.

En esta sección se enfatiza que los resultados no son entregados individualmente y que utilizando las categorías mencionadas el folleto mejorado explica a los apoderados que los resultados de las Pruebas SIMCE le permiten conocer cómo le fue a su escuela en comparación con: otras escuelas de la misma comuna, escuelas de similar dependencia, otras escuelas de similar situación socioeconómica y la última vez que fue tomada la prueba.

La siguiente sección presenta los resultados de la Prueba SIMCE a nivel nacional en Lenguaje y Comunicación (o Castellano y Comunicación en segundo año medio), Matemática y Comprensión del Medio. Junto con presentar los resultados nacionales se señalan las diferencias de puntajes por grupos socioeconómicos. Se trata de que en esta sección los apoderados tengan una noción acerca de cual es el rango de variación de los puntajes SIMCE promedio. Sólo una vez que los apoderados poseen dicha noción son presentados los Niveles de Logro (Inicial, Intermedio, y Avanzado) y los tramos de puntajes que caracterizan cada uno de estos niveles en cada uno de los subsectores a nivel nacional.

También se presentan en este acápite las diferentes tipos de tareas que pueden realizar los estudiantes dados los distintos conocimientos y habilidades de cada Nivel de Logro en cada subsector.

Finalmente, el folleto muestra conductas que los padres y apoderados pueden realizar para favorecer el aprendizaje escolar de sus hijos (as). Estas recomendaciones son muy generales y se refieren a rasgos como ambientes de estudio o refuerzos para el aprendizaje escolar o son específicas de cada disciplina y plantean relacionar aprendizajes con situaciones de vida cotidiana (ejercicios que permitan desarrollar habilidades de cálculo en matemática para, por ejemplo, resolver compras domésticas o lectura de cuentos y lectura en voz alta, en Lenguaje).

El folleto concluye con la sugerencia a los padres y apoderados de preguntar por los resultados SIMCE de la escuela o colegio y consultar qué acciones está tomando el establecimiento respecto de esos puntajes (Ver anexo)

4. Diseño de evaluación de estrategias comunicativas

Dado el carácter de propuesta de política pública que da sentido a todo este trabajo, consideramos que una eventual utilización del juego propuesto a nivel nacional, requiere de un estudio de validación con características de representatividad del universo de padres y apoderados del país. Por ello, a continuación se describe una propuesta de diseño para dicho estudio, los instrumentos y la muestra que, a nuestro juicio, se debería utilizar.

4.1. Objetivo general de la propuesta de evaluación

La metodología de evaluación tiene como objetivo comparar la efectividad de la estrategia de comunicación a padres y apoderados utilizada por SIMCE en la actualidad (X1) con la efectividad de las dos estrategias presentadas en este proyecto, a saber, el folleto modificado⁶ (X2) y el juego (X3).

Por efectividad se entiende en este contexto el aumento de la recordación, comprensión de información, y empoderamiento logrado por cada estrategia. Las estrategias de comunicación están dirigidas a establecimientos subvencionados y municipalizados, y de distintos contextos socio-culturales. Basado en lo anterior las preguntas de investigación que la evaluación debe intentar contestar son:

- ¿Cuál de las estrategias de comunicación de resultados SIMCE genera mayor incremento en la recordación, comprensión y/o empoderamiento de los padres y apoderados?
- ¿Cuáles son los factores que influyen en la implementación de la estrategia y que inciden en su efectividad?

4.2. Instrumentos y momentos de la medición

Se propone que estos constructos sean evaluados por medio de tres instrumentos cuya versión completa se presentan en **anexos**:

- Breve cuestionario de opción múltiple administrado a padres y apoderados.
- Pauta de observación de la reunión en que los resultados SIMCE son dados a conocer.

⁶ El folleto modificado se refiere al folleto que incorpora las sugerencias de diseño, lenguaje y presentación elaborado por este equipo de investigación.

- Cuestionario post–observación que debe completar el observador⁷.

La combinación de información de distintas fuentes (autoreportada por padres y apoderados y la evaluación de la reunión por un tercero) enriquece la evaluación y fortalece la validez de las conclusiones que puedan obtenerse con respecto a la implementación y/o efectividad de la estrategia de evaluación.

Se propone que el cuestionario sea administrado a padres y apoderados en dos ocasiones. La primera medición se realizaría en una reunión anterior a la difusión de resultados SIMCE (idealmente durante el mes de marzo), mientras que la segunda ocurriría aproximadamente dos semanas después de la reunión en que los resultados SIMCE han sido dados a conocer. Si bien los cuestionarios administrados en estas dos ocasiones apuntan a medir los mismos constructos sus preguntas deben ser distintas.

La realización de dos mediciones permite incorporar en la evaluación el conocimiento y comprensión del SIMCE que padres y apoderados puedan obtener de fuentes distintas a la estrategia de comunicación, tales como medios de comunicación masivos (ej., diarios, radio) y/o conversaciones con terceros.

Asimismo, la reunión en que los resultados SIMCE se dan a conocer sería registrada en video para ser analizado por evaluadores especialmente entrenados que utilicen una pauta de observación y análisis preparada para este estudio. Una vez finalizada la evaluación del video, el evaluador deberá completar un cuestionario post–observación.

4.3. Muestra

Para la evaluación se propone una muestra intencionada, no probabilística, estratificada en base a rendimiento en el SIMCE, condición socioeconómica y recursos disponibles a nivel municipal⁸.

Se propone evaluar las estrategias de comunicación en un total de 18 establecimientos⁹, distribuidos según se indica en la **Tabla 1**.

7 Una versión inicial de estos instrumentos ha sido desarrollada por el equipo investigador. Sin embargo, como no han sido válidos aún, se ha decidido no incluirlos en el presente texto.

8 Se elegirán municipalidades en base al indicador “disponibilidad presupuestaria municipal por habitante” computado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Este indicador forma parte del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (<http://www.sinim.cl/>).

9 Se considera sólo una reunión por establecimiento.

TABLA 1 Evaluación estrategias comunicacionales

Estrategia	Municipalidad	SIMCE Alto	SIMCE Medio	SIMCE Bajo
Estrategia Actual	Municipalidad 1 (Recursos Abundantes)	1	1	1
	Municipalidad 2 (Recursos Escasos)	1	1	1
Estrategia Folleto Modificado	Municipalidad 3 (Recursos Abundantes)	1	1	1
	Municipalidad 4 (Recursos Escasos)	1	1	1
Estrategia Juego	Municipalidad 5 (Recursos Abundantes)	1	1	1
	Municipalidad 6 (Recursos Escasos)	1	1	1

Conclusiones

El proyecto ha permitido diseñar dos juegos pedagógicos y un folleto mejorado para la comunicación de resultados del SIMCE (**ver anexo**). Estos juegos tienen diferentes grados de dificultad y apuntan a niveles progresivos de manejo de las habilidades requeridas para el uso de la información SIMCE como conocimiento útil para los padres y apoderados de nuestro sistema.

A nuestro juicio, los juegos pueden formar parte de una estrategia de trabajo con padres y apoderados que vaya más allá de una sesión aislada de conversación sobre el tema. En el mismo sentido, se visualizan otras alternativas de juegos que pudieren formar parte de esta estrategia. De este modo, se aprovecharía todo lo aprendido en el campo de la educación de adultos en torno a las estrategias lúdicas y el aprendizaje.

Esta experiencia nos lleva a pensar que es relativamente fácil generar versiones de los juegos presentados que estén especialmente adaptadas a realidades particulares y diversas del sistema escolar chileno. Pensamos en versiones que, a través de modificaciones en el lenguaje o en ciertos aspectos de diseño, se aproximen más a la realidad de las escuelas rurales o de ciertas regiones del país. También resulta fácil visualizar la creación de versiones de los juegos que estén orientadas a las otras áreas medidas por el SIMCE, a saber matemáticas y comprensión del medio.

A partir de las pruebas realizadas podemos confirmar el interés de padres y apoderados por discutir el tema del SIMCE, sus resultados y sus determinantes. De una manera todavía muy preliminar, pero no por ello destacable,

10 Dentro del 25% superior de la distribución de puntajes SIMCE.

11 Entre el 25% y el 75% de la distribución de puntajes SIMCE.

12 Dentro del 25% inferior de la distribución de puntajes SIMCE.

13 25% superior de la distribución de recursos por municipalidad.

14 25% inferior de la distribución de recursos por municipalidad.

podemos señalar que la estrategia utilizada abrió espacios de conversación en torno al problema y contribuyó a generar ideas para la acción.

En efecto, el principal aspecto valorado y requerido por los padres y apoderados que probaron los juegos fue el de un espacio de conversación auténtica acerca del tema con menos limitaciones que otros espacios más formales al interior de la escuela. Específicamente, el juego invita a todos los padres y apoderados a participar autorizándolos a expresar su opinión auténtica en relación al SIMCE, sus dudas y comprensiones parciales en torno a esta prueba estandarizada. Este espacio de libertad o de “juego” ofrece a cada sujeto un ambiente amigable para expresar opiniones sin temor a ser rechazados y un apoyo para construir nuevas interpretaciones cuando las propias han sido cuestionadas. Favorece, al mismo tiempo, la creatividad y la generación de estrategias que permitan abordar las causas de los problemas de aprendizajes en el establecimiento. En otras palabras, la estrategia contribuye a “empoderar” a los padres en la comunidad escolar y ello es un factor clave para introducir mejoramientos efectivos.

El diseño gráfico, ha sido una parte integral de la propuesta, siendo valorado explícitamente por los sujetos que tuvieron acceso a él en nuestras aplicaciones piloto. Es necesaria y efectiva una producción gráfica de estética atractiva, colores brillantes y materialidades afines, relacionados al concepto de juego y entretención. Las Ilustraciones e imagen gráfica generadas para el juego responden a una estética que se origina de los comics. Imágenes figurativas y reconocibles, pero donde la asimetría de las formas y perspectivas permite una interpretación más libre de lo que se conoce como escuela. En el transcurso de este proyectos se realizaron dos talleres con actores del sistema educacional (padres, profesores, funcionarios de municipios y MINEDUC, sostenedores, entre otros). En el primer taller en enero 2007 se realizaron importantes recomendaciones al diseño original de la propuesta de estudio. Se insistió, entre otros aspectos, que la conversación sobre los resultados de aprendizajes debe estar estrechamente relacionada a la acción y propuestas de cambios en las prácticas pedagógicas y contexto escolar. Esta recomendación fue asumida y explícitamente se aprecia en el diseño y operatoria del juego.

En el segundo taller, realizado al final del proyecto en agosto 2007 con actores del sistema educacional, se presentó el proceso y producto final del proyecto. La discusión realizada demostró que existen percepciones distintas sobre el rol que juega la información SIMCE para los padres y sus acciones. Para algunos, es importante que los padres estén informados y comprendan de la mejor manera posible los resultados de aprendizaje del establecimiento. Esto favorece el compromiso y la participación con la solución del problema. Para otros, en cambio, el problema es más de fondo y se sugiere que la conversación sea en torno a la calidad de la educación en un sentido más amplio.

Es difícil para los padres manejar información específica y producir cambios reales, por ejemplo, en las prácticas pedagógicas de los profesores.

Aquellos participantes que valoraron positivamente el manejo de información por parte de los padres consideraron el juego una herramienta útil para discutir sobre la escuela, los resultados SIMCE y la situación de los profesores. El juego fomenta la comunicación al romper la verticalidad de la escuela, al incorporar a los padres y permitirles conocer y opinar sobre lo que ocurre en el establecimiento.

La experiencia realizada demuestra que, a través de una estrategia de comunicación como la planteada, es posible involucrar a los padres en el análisis de resultados del SIMCE y comprometerlos en acciones que contribuyan a la calidad de los resultados. Para que ello ocurra, a la vez, se requiere del apoyo de directivos y del trabajo directo de profesores con los padres de sus alumnos. De este modo, la estrategia comunicativa se sostiene en una comunidad educativa que, a través de la conversación y coordinación de sus acciones, puede incidir en el mejoramiento de los resultados de los alumnos.

Referencias

- **Bourgeois, E., & Nizet, J.**, 1997, *Apprentissage et formation des adultes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- **Bourgeois, E., & Nizet, J.**, 1999, *La dynamique identitaire*. En E. Bourgeois & J. Nizet (Eds.), *Regards croisés sur l'expérience de formation (Action et Savoir, 59-79)*. Paris: L'Harmattan.
- **CEP**, Centro de Estudios Públicos, junio-julio 2006, *Estudio Nacional de Opinión Pública No 52. Tema especial Educación*.
- **CIDE**, 2006, *Resultados VI encuesta actores del sistema educativo*. (m.s.)
- **MINEDUC**, 2003, *Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad*.
- **Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación**. Santiago. Disponible en: http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/comision/Comision_Simce.pdf. (Extraído el 3 agosto 2007)
- **Undurraga, C.**, 2003, *¿Cómo aprenden los adultos? Una mirada psicoeducativa*. Santiago de Chile: ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Venegas, P.**, 1993, *Conflits socio-cognitifs et changement de représentations en formation d'adultes : un étude de cas*. Thèse de doctorat en Psychologie, Université Catholique du Louvain.

Anexos

Folleto modificado

Informe SIMCE para padres y apoderados

¿Qué es el SIMCE?

El SIMCE es la prueba que el Ministerio de Educación aplica en todo Chile para saber cuál es el desempeño en diversas materias de estudiantes de 4º y 8º año de Educación Básica y 2º año de Educación Media.

Las materias evaluadas en el SIMCE son:

- Lenguaje/Comunicación y Matemática en 4º y 8º y 2º medio.
- Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural en 4º Básico.
- Estudio y Comprensión de la Naturaleza y Estudio y Comprensión de la Sociedad en 8º Básico.

La Prueba SIMCE de 4º año de enseñanza básica evalúa si los (las) estudiantes han aprendido los contenidos mínimos obligatorios de Primero a Cuarto Básico. La prueba, entonces, evalúa los aprendizajes de los primeros años cuatro años de la enseñanza básica y no sólo los de cuarto básico.

La prueba SIMCE de 8º año de enseñanza básica evalúa si los y las estudiantes han aprendido los contenidos mínimos obligatorios de Quinto a Octavo Básico.

En 2º Medio, la prueba SIMCE 2006 evalúa los contenidos mínimos obligatorios correspondientes al Primer y Segundo año de la Enseñanza Media.


¿Cómo es la Prueba SIMCE?

La Prueba SIMCE evalúa a los alumnos (as) mediante una mayoría de preguntas de selección múltiple (de alternativas) y algunas preguntas de desarrollo (de respuesta abierta). Los alumnos (as) tienen un tiempo máximo de 90 minutos para responder un cuadernillo de prueba que tiene entre 35 y 40 preguntas.

Este es un ejemplo de pregunta de alternativas:

De acuerdo con el siguiente dibujo, las partes de la torre tienen forma de:

A. pirámide y cilindro.
B. pirámide o cubo.
C. cono o cubo.
D. cono y cilindro



Este es un ejemplo de pregunta de respuesta abierta:

Recuerda algún paseo entretenido que hayas realizado con tu familia o con algún amigo.

Cuenta todo lo que hiciste durante ese paseo, desde que llegaste al lugar hasta que volviste a tu casa.

La prueba SIMCE no entrega los resultados individuales por cada estudiante que ha dado la prueba sino por escuela y curso. También los puntajes de la prueba SIMCE se entregan por distintos tipos de categorías:

- comunas
- regiones
- dependencia (establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados, municipales)
- nivel socioeconómico (bajo, medio–bajo, medio, medio–alto, alto)

Es importante destacar que las pruebas están diseñadas para que puedan ser comparables entre años, por lo que los resultados también se entregan haciendo una comparación con el último año que la prueba se rindió, lo que permite saber si los puntajes de los alumnos (as) subieron, bajaron o se mantuvieron.

Al apoderado los resultados de las Pruebas SIMCE le permiten conocer cómo le fue a su escuela en comparación con:

- otras escuelas de la misma comuna
- escuelas de similar dependencia (es adecuado comparar escuelas particulares pagadas entre sí, escuelas municipales entre sí y particulares subvencionadas entre sí. Por el contrario, no es adecuado comparar una escuela particular pagada con una escuela municipal, porque las realidades de una y otra son totalmente diferentes)
- otras escuelas de similar situación socioeconómica (se deben comparar escuela de similar situación socioeconómica –baja, media o alta–)¹⁵
- la última vez que fue tomada la prueba

Resultados de la prueba SIMCE

Los resultados de la prueba SIMCE se expresan en puntajes. El promedio nacional el 2006 de Lenguaje y Comunicación en 4º año de Enseñanza Básica fue de 253, el de Matemática 248 y el de Comprensión del Medio 258.

En 2º año de Enseñanza Media el puntaje promedio a nivel nacional en Castellano y Comunicación fue de 254 y el Matemática fue de 252.

Estos puntajes muestran grandes variaciones por nivel socioeconómico. Así en la prueba SIMCE de Lenguaje de 4º Básico del 2006 los alumnos pertenecientes al nivel socioeconómico bajo obtuvieron en Lenguaje un promedio de 235 puntos mientras los alumnos de nivel socioeconómico alto lograron 297. En Matemática, los promedios fueron para el grupo socioeconómico bajo, 220 y para el grupo socioeconómico alto, 297.

En la prueba SIMCE de Lenguaje de 2º Medio del 2006 los alumnos pertenecientes al nivel socioeconómico bajo obtuvieron en Lenguaje un promedio de 228 puntos mientras los alumnos de nivel socioeconómico alto logra-

¹⁵ En el SIMCE 2006 en 4º Básico como en 2º Medio los resultados que obtienen los estudiantes en las pruebas SIMCE están fuertemente asociados a su nivel socioeconómico: a mayor nivel socioeconómico, los estudiantes obtienen puntajes más altos y alcanzan en mayor medida desempeños de los niveles intermedio y avanzado.

ron 306. En Matemática los promedios fueron para el grupo socioeconómico bajo, 218 y para el grupo socioeconómico alto, 327.

Aparte de los puntajes promedios señalados los resultados de la prueba SIMCE se agrupan, además, en tres Niveles de Logro:

- Inicial
- Intermedio
- Avanzado

Cada una de estas categorías está determinada por tramos de puntaje de las pruebas SIMCE. Estos tramos de puntaje clasifican el desempeño de los estudiantes y ello permite describir los conocimientos y habilidades que demuestran los alumnos y alumnas que en las pruebas alcanzan los niveles Intermedio y Avanzado.

Un estudiante clasificado en el Nivel Avanzado obtuvo en la Prueba SIMCE 2006 un puntaje igual o superior al puntaje mínimo del nivel:

- 281 puntos en Lectura y,
- 286 puntos en Matemática

Un estudiante clasificado en el **Nivel Intermedio**, por su parte, obtuvo en la Prueba SIMCE 2006 un puntaje **igual** o **superior** al puntaje mínimo del nivel:

- 241 puntos en Lectura y,
- 233 puntos en Matemática

Finalmente, un estudiante que es clasificado en el Nivel Inicial es aquél que está bajo 241 puntos en Lectura y 233 puntos en Matemática.

Conocimientos y habilidades por nivel de logro

En los párrafos siguientes usted encontrará los conocimientos y habilidades que demuestran los alumnos y alumnas que en las pruebas alcanzan los niveles Avanzado, Intermedio e Inicial.

Lenguaje y comunicación

Nivel de Logro AVANZADO

Estudiantes pueden leer un texto (por ejemplo, una carta, un artículo de diario, párrafo de un libro) relativamente complejo y extenso, comprender su significado, localizar datos difíciles de encontrar en éste y dar una opinión elaborada acerca de lo leído.

Nivel de Logro INTERMEDIO

Estudiantes pueden leer textos simples y cortos, extraer información fácil de encontrar en el texto, realizar interpretaciones simples y dar opiniones sencillas sobre lo leído.

Nivel de Logro INICIAL

Estudiantes no han logrado adquirir los conocimientos y habilidades para realizar de manera correcta y sistemática las tareas que se describen en el Nivel de Logro Intermedio.

Matemática

Nivel de Logro AVANZADO

Los alumnos (as) que alcanzan este nivel demuestran un conocimiento básico del sistema de numeración decimal, al comprender el valor posicional de los dígitos que forman un número natural. Utilizan fracciones para cuantificar partes de una unidad. Organizan información en formatos sencillos y elaboran nueva información a partir de datos dados. Caracterizan y relacionan formas geométricas a partir de sus elementos y reconocen movimientos en el plano. Realizan cálculos con números naturales y resuelven problemas sencillos que requieren idear un procedimiento de resolución.

Nivel de Logro INTERMEDIO

Los alumnos (as) que alcanzan este nivel demuestran un conocimiento básico de los números naturales, usándolos para identificar, ordenar y cuantificar. Reconocen fracciones. Comprenden información cuantitativa presentada en formatos simples. Demuestran un conocimiento básico de las formas geométricas y ubican posiciones en un plano. Realizan cálculos simples con números naturales. Resuelven problemas sencillos cuyo procedimiento de resolución se desprende directamente de la información disponible.

Nivel de Logro INICIAL

Aquí se agrupan estudiantes que muestran muy diversos desempeños, desde aquellos que, por ejemplo, recién están iniciando la realización de cálculos simples y el estudio de las formas geométricas, hasta aquellos que en ocasiones demuestran algunas de las habilidades descritas en el Nivel Intermedio, pero con una menor frecuencia y de manera poco consistente.

¿Se puede mejorar los aprendizajes de su hijo(a) o pupilo(a)?

Por cierto que se puede. En los siguientes párrafos usted encontrará algunas recomendaciones para lograr un mejor aprendizaje del escolar.

- La tarea escolar le ayuda a su hijo(a) a recordar y comprender el trabajo realizado en la clase, al mismo tiempo que le permite adquirir hábitos y métodos de estudio que le serán de gran utilidad en la vida. También ayuda a desarrollar en su hijo(a) características tales como responsabilidad e independencia.

Por ello:

- Proporcione un lugar tranquilo y bien iluminado para hacer las tareas. Evite que su hijo(a) trabaje con la televisión encendida o en lugares con distracciones.
- Ayude a su hijo(a) a aprovechar bien su tiempo. Establezca un tiempo fijo cada día para la tarea. No permita que su hijo(a) realice su tarea a última hora del día, antes de acostarse.
- Sea positivo respecto a la tarea. La actitud que usted expresa sobre la tarea escolar será la misma actitud que adquirirá su hijo(a).
- Cuando su hijo(a) pide ayuda, oriéntelo, no le de la respuesta. Si usted le da la respuesta a su hijo(a), él o ella no aprenderá la lección. Darle demasiada ayuda, le enseña que cuando las cosas se ponen difíciles, alguien hará el trabajo por él o ella.
- Muestre interés en las tareas escolares que su hijo(a) tiene que realizar. Esto puede ayudar a mejorar la comunicación entre la escuela y la familia, al mismo tiempo que su hijo(a) se siente apoyado por usted en el trabajo escolar.

En lenguaje y comunicación

- Pídale a su hijo (a) que le lea a usted en voz alta todas las noches.
- Cuando su hijo le está leyendo en voz alta y comete errores, señáله las palabras que leyó mal y ayúdele a leerlas correctamente.
- Después que su hijo(a) se detenga para corregir una palabra que leyó mal, pídale que lea de nuevo la oración completa desde el principio para ver si él o ella entiende lo que dice la oración.
- Pídale a su hijo(a) que le cuente en sus propias palabras lo que sucedió en la historia y antes de llegar al final de la historia, pregunte a su hijo(a) qué cree que va a suceder después y por qué.

En matemática

- Use los quehaceres domésticos como oportunidad de reforzar el aprendizaje de las matemáticas, como, por ejemplo, las actividades de cocina y reparación de la casa.

- Enséñeles a usar las matemáticas en la vida diaria, por ejemplo, pídale que calculen el vuelto cuando usted paga un producto.
- Hágale preguntas para desarrollar habilidades de cálculo
- Los padres pueden preguntarle a la directora de la escuela porqué la escuela obtuvo estos resultados, y qué pueden hacer para que mejore.

Respecto a lo que sucede en la escuela

- Manténgase informado. Hable con el profesor de su hijo(a), trate de conocer el propósito de las tareas y el programa de estudios de su curso.
- Asista a las reuniones de apoderados. Proponga que en ellas se den a conocer los resultados de la prueba SIMCE de su establecimiento.
- Infórmese sobre qué acciones desarrolla su escuela o colegio para mejorar los aprendizajes de sus alumnos (as).

Provisión de educación en zonas rurales de Chile: incentivos, costos y calidad¹

INVESTIGADORES

FRANCISCO GALLEGO

Académico Instituto Economía UC

CARLOS RODRÍGUEZ

Académico Instituto Sociología UC

ENZO SAUMA

Académico Escuela Ingeniería UC

Resumen

El presente trabajo contiene un detallado diagnóstico de la situación educativa del mundo rural chileno y analiza la optimalidad de la institucionalidad pública existente en zonas rurales, de tal manera de alcanzar un nivel mínimo de calidad educacional de modo eficiente. En particular, se estudian los determinantes de las diferencias de resultados académicos observados en los estudiantes de la educación escolar básica en zonas rurales, respecto de aquellos que viven en zonas urbanas. Los resultados del presente trabajo sugieren que: (i) cerca del 85% de las diferencias observadas entre estudiantes de zonas rurales y urbanas se explican por las condiciones socioeconómicas más adversas que enfrentan, mientras que el menor tamaño de estos colegios y la ausencia de competencia explica el 15% restante, (ii) no existen evidencia sistemática de que ni el tamaño de la matrícula municipal total ni el número de colegios municipales tengan un efecto directo en los costos unitarios de los colegios municipales, y (iii) existen economías a escala a

1 Agradecemos los comentarios y sugerencias de los asistentes a dos talleres en que se discutió en detalle la motivación y resultados preliminares de este proyecto; la excelente ayuda de investigación prestada por Marcela Huepe, Rodrigo Pérez y, especialmente, Fernando Quevedo; el apoyo financiero recibido a través del Fondo de Políticas Públicas de la UC; el apoyo constante y los comentarios de Ignacio Irarrázaval y Elena Puga; detallados comentarios e información sobre el sector rural recibidos de Carlos Caro y Javier San Miguel. Gallego, Rodríguez y Sauma (2007) presenta una versión expandida de este trabajo. A pesar de todo lo anterior, mantenemos el monopolio absoluto de los errores y opiniones de este trabajo.

nivel del tamaño de cada colegio, donde cerca de un 75% de la diferencia observada en los costos por alumno se explica por la diferencia de tamaño promedio de colegio.

Finalmente, se presenta una serie de propuestas de políticas públicas y algunas líneas de trabajo, a través de las cuales se buscan generar incentivos a que la provisión de educación en zonas rurales sea de un nivel mínimo aceptable para la sociedad, y lo anterior sea alcanzable a costos bajos.

Introducción

El esquema de financiamiento es importante no sólo porque asigna los fondos que se traspasan a los colegios sino porque generan un conjunto de incentivos a los proveedores y demandantes de educación (Gallego y Sapelli, 2007 presentan una detallada discusión al respecto). En este marco general, en el sistema chileno coexisten áreas donde existe una amplia variedad de alternativas educacionales para los alumnos con zonas donde de facto no existen opciones relevantes de elección. Estas áreas corresponden en forma predominante a comunas pobres ubicadas en sectores rurales, donde no existe un mercado potencial lo suficientemente grande como para pensar en la existencia de muchos colegios por nivel educacional. De hecho, sólo el 5% de los colegios particulares subvencionados opera en el mundo rural y en un 20% de las comunas de Chile no existen colegios de dicha dependencia.

Parte importante de este fenómeno se relaciona con la potencial existencia de economías a escala a nivel de cada colegio. No existe evidencia sistemática al respecto, pero por ejemplo, Tironi (2004) argumenta que la matrícula mínima para que un establecimiento particular subvencionado que atiende estudiantes de clase media baja sea viable económicamente ofreciendo buena calidad educativa es alrededor de 650 alumnos. Esto contrasta con una situación en que la matrícula media en las comunas que no tienen presencia de educación particular subvencionada es de 886 alumnos.

Esta situación tiene una serie de implicaciones sobre el nivel y las brechas que puedan existir tanto en resultados educativos como en los costos financieros, entre los establecimientos que sirven las zonas en cuestión y el resto de los establecimientos del país. En un esquema en el que la oferta educacional efectiva es baja y los recursos humanos docentes escasos, la existencia de los incentivos creados por la competencia entre colegios difícilmente puede garantizar un nivel de provisión adecuado (respecto de las zonas urbanas) creando una situación de ineficiencia y de inequidad en el sistema global.

Por otro lado, parece existir cierta evidencia débil de que colegios más grandes—en términos de estudiantes—tienden a producir mejores resultados

académicos². Si es así, la mera existencia de colegios más pequeños en zonas rurales tendría un efecto negativo en la calidad de la educación que reciben estos estudiantes. Finalmente, por el lado de los costos, la baja escala de estudiantes existentes en zonas rurales puede producir una situación de mayores costos unitarios, que en un contexto en que la subvención por estudiante es, en una aproximación de primer orden, plana se traduce en déficit educacional de los operadores, mayoritariamente municipal³.

Ante esta situación, cabe preguntarse cuál es la institucionalidad pública óptima en zonas rurales de modo de alcanzar un nivel mínimo de calidad educacional a costos mínimos. Específicamente,

- interesa determinar en qué medida las diferencias pueden ser explicadas por características comparables entre zonas urbanas y rurales (por ejemplo, la composición socioeconómica de los colegios) y en qué medida corresponden a diferencias estructurales asociadas a faltas de competencia asociadas a tamaño bajo de población en zonas rurales.
- por lo tanto, interesa saber si estas zonas deben ser objeto de políticas idiosincráticas o si se pueden inscribir en los programas nacionales.

Este trabajo avanza en algunas respuestas a estas preguntas. Para ello, en la sección 2, se presenta un detallado diagnóstico de la situación educativa del mundo rural chileno. Luego, en la sección 3 se estudian los determinantes de las diferencias de resultados académicos observados en los estudiantes de zonas rurales, respecto de aquellos que viven en zonas urbanas. Nos concentramos en las escuelas de educación básica, pues la educación media presenta características diferentes⁴. Se evalúa tanto el efecto directo de las diferencias en características socioeconómicas de los estudiantes, como aspectos relacionados a la falta de competencia y a menores tamaños de escala existentes en estas zonas (se estudia tanto el efecto del tamaño de cada colegio, como el efecto del número de colegios municipales administrados por cada municipio). Luego se estudian los determinantes de los costos de provisión de educación de los colegios municipales, donde se estudia la potencial existencia de economías de escala en dos dimensiones: a nivel de la administración

2 Cabe notar que la literatura internacional al respecto presenta un cierto grado de desacuerdo con algunos estudios encontrando efectos positivos y otros negativos del tamaño de los colegios en los resultados educativos de los mismos (ver Kuziemko, 2006 para una revisión de la literatura y estimaciones para Estados Unidos).

3 Existe la llamada subvención de piso rural que garantiza la entrega de recursos a los colegios por al menos el equivalente a 35 alumnos. Sin embargo, si las estimaciones mencionadas más arriba son correctas, este piso rural no sería suficiente para financiar la mayor parte de los costos fijos.

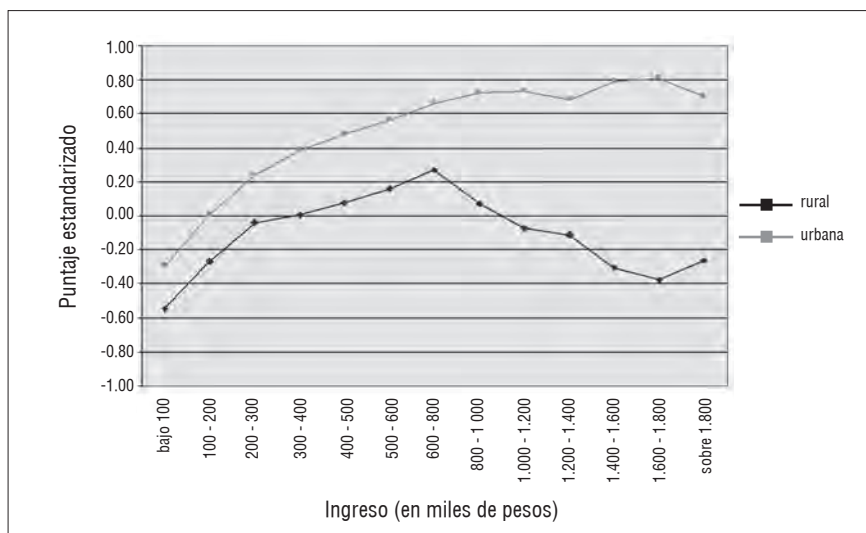
4 Por ejemplo, en la enseñanza secundaria la opción de continuar en la educación formal o trabajar es relevante, así como el tipo de educación técnica que ofrecen los colegios y también se observa mayor movilidad de estudiantes a zonas urbanas.

municipal completa y a nivel de cada colegio. Finalmente, en la sección 4, a la luz del análisis referido, se aboca a estudiar recomendaciones de política para la provisión de educación en zonas rurales y la sección 5 presenta breves conclusiones.

Educación rural: diagnóstico

La cobertura de educación primaria es bastante alta, con un valor promedio de 97.8% para las zonas rurales y sobre 99% para zonas urbanas (CASEN, 2003). Existe cierta varianza regional tanto en el nivel de la cobertura como en la brecha entre zonas urbanas y rurales, pero las diferencias tienden a ser de segundo orden. En términos de resultados del proceso educativo, la **figura 1** presenta promedios obtenidos en la prueba SIMCE de matemáticas de cuarto básico del año 2005 por grupo de ingreso⁵.

FIGURA 1 Puntaje estandarizado SIMCE matemáticas por ingreso y zona



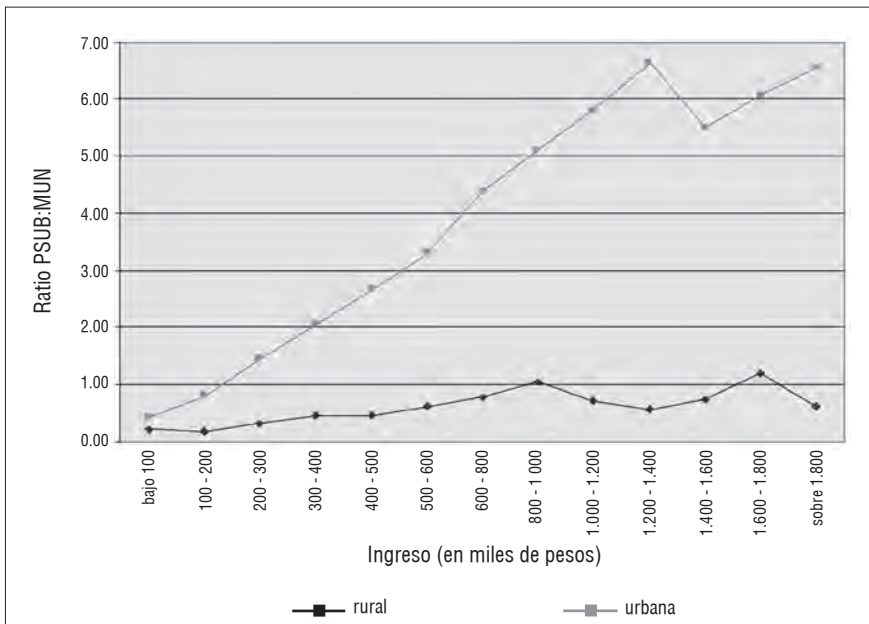
Fuente: MINEDUC, SIMCE 2005 4º Básico.

Los resultados sugieren que dentro de todos los grupos socioeconómicos las diferencias son negativas en contra de las zonas rurales, siendo las brechas más grandes para los grupos socioeconómicos más altos.

⁵ Utilizamos el SIMCE de matemáticas porque en general es un mejor predictor del capital humano de los estudiantes que la medida de lenguaje, ver por ejemplo Hanushek y Kimko (2000) y Barro (2001). En términos de nivel socioeconómico, Gallego et al. (2007) presenta una descomposición considerando la educación de la madre.

Luego en términos de indicadores de oferta educacional, la **figura 2** presenta un indicador de competencia utilizado en diferentes trabajos y que corresponde a la división entre el número de colegios particulares subvencionados y el número de colegios municipales en el año 2005 (ver Gallego, 2006).

FIGURA 2 Establecimientos particulares subvencionados a municipales por ingreso y zona

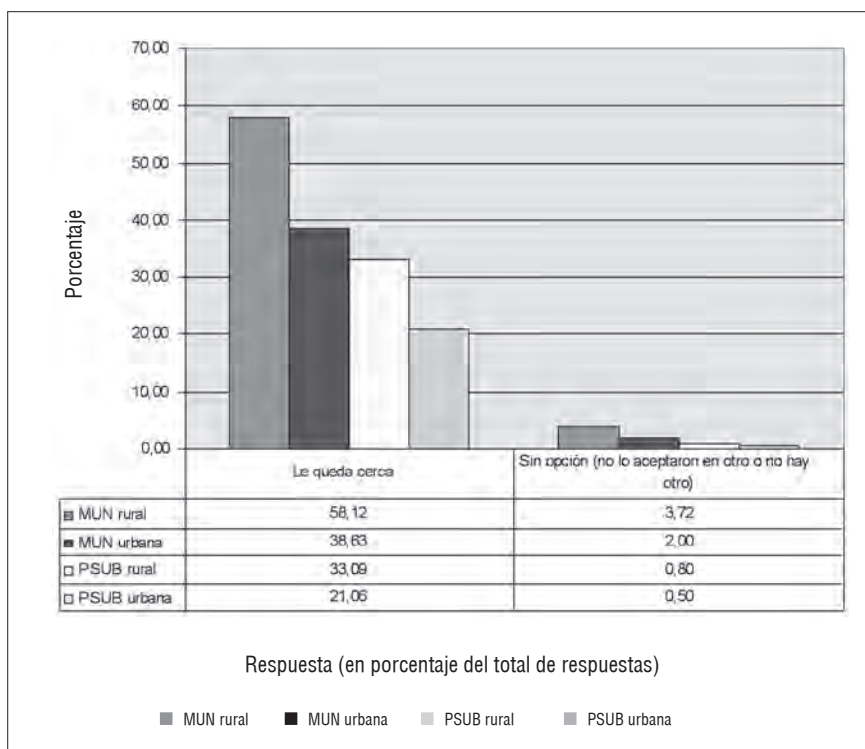


Fuente: MINEDUC.

Como se observa claramente, la brecha de oferta aumenta fuertemente a medida que crece el nivel socioeconómico de los hogares. De hecho, hay dos observaciones muy interesantes de hacer: (i) para los alumnos de zonas rurales la oferta privada de colegios sólo sube lentamente a medida que mejora el nivel socioeconómico (en contraste con lo que ocurre en el sector urbano) y (ii) los alumnos de nivel socioeconómico bajo de zonas urbanas y rurales enfrentan una oferta muy similar.

Los resultados de algunos indicadores de decisiones de los padres –usando datos de las encuestas a padres y apoderados del SIMCE del año 2005– se presentan en la **figura 3**.

FIGURA 3 Principal razón de matrícula en establecimiento



Fuente: MINEDUC, SIMCE 2005

Se puede apreciar que un 60% de los padres que envían a sus hijos a colegios municipales en zonas rurales, lo hacen porque el establecimiento les queda cerca. En cambio, sólo un 40% de los padres que envían a niños a colegios municipales en zonas urbanas lo hacen por la misma razón. El contraste es similar en el caso de los padres que envían a sus hijos a colegios particulares subvencionados (algo más de 20% en el caso de zonas rurales versus cerca de 10% en colegios de zonas urbanas).

En términos de indicadores de características de los colegios, la **Tabla 1** presenta información respecto del tamaño de los establecimientos educativos por dependencia y zona para el año 2005.

TABLA 1 **Tamaño según dependencia y zona**

		Estable- cimientos	Matrícula	Docentes	Alumnos por Establec.	Docentes por Establec.
Municipal	RUR	3.623	273.553	17.159	76	5
	URB	2.475	1.492.563	66.926	603	27
	TOT	6.098	1.766.116	84.085	290	14
Part. Subvencionada	RUR	918	84.431	4.379	92	5
	URB	3.712	1.493.021	58.904	402	16
	TOT	4.630	1.577.452	63.283	341	14
TODAS (incluye PPAG y Corporaciones)	RUR	4.565	365.335	22.135	80	5
	URB	6.996	3.286.892	148.126	470	21
	TOT	11.561	3.652.227	170.261	316	15

Fuente: MINEDUC, Estadísticas 2005

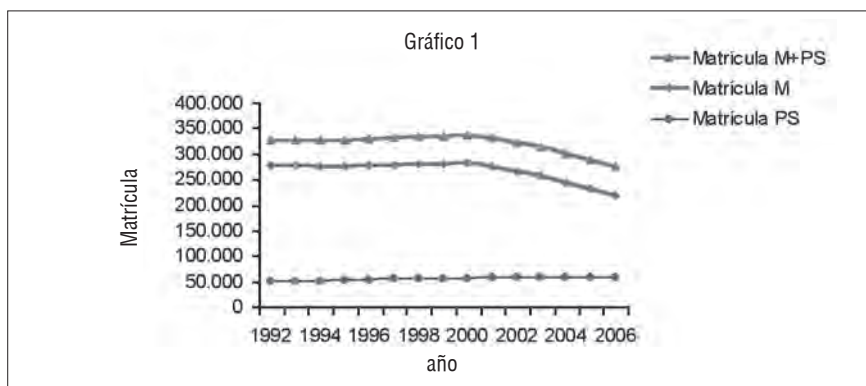
Se observa que los establecimientos rurales tienen en promedio 80 alumnos y 5 docentes por colegio, que se comparan con colegios urbanos que tienen 470 alumnos en promedio y 21 docentes. Se observan ciertas diferencias por dependencia, con los colegios particulares subvencionados siendo algo más grandes que los municipales (92 versus 76 alumnos, pero con la misma cantidad de profesores).

Las **figuras 4 a 6** ponen esta información en una perspectiva dinámica para los colegios ubicados en zonas rurales. En términos de matrícula se observa una caída importante en el número de alumnos que asisten a colegios en estas zonas. La matrícula cae en cerca de 16% entre el período 1992–2006, equivalente a una caída anual de 1.2%. Esta caída en la matrícula está relacionada a una baja de la población en edad escolar de cerca de 0.9% anual en el mismo período. Cabe mencionar que esta tendencia se mantendrá en el tiempo. Por ejemplo, las proyecciones del INE implican que la población en edad escolar en zonas rurales en el año 2025 será un 73% de la población en edad escolar del año 2005, lo que implica una caída anual del orden de 1.6%.

Es interesante notar que la caída en la matrícula se ha notado completamente en la asistencia a los colegios municipales, mientras los colegios particulares subvencionados han mantenido una matrícula prácticamente constante. La **figura 5** muestra que, al mismo tiempo, el número de colegios municipales ha caído a una velocidad menor que la caída en matrícula. Esto explica los patrones que se observan en la **figura 6**, donde se puede notar que una caída de cerca de 12% en la matrícula promedio de los colegios municipales (de 70 alumnos en 1992 a 62 en el año 2006). En contraste los colegios particulares subvencionados han mantenido una matrícula promedio relativamente constante en el mismo período.

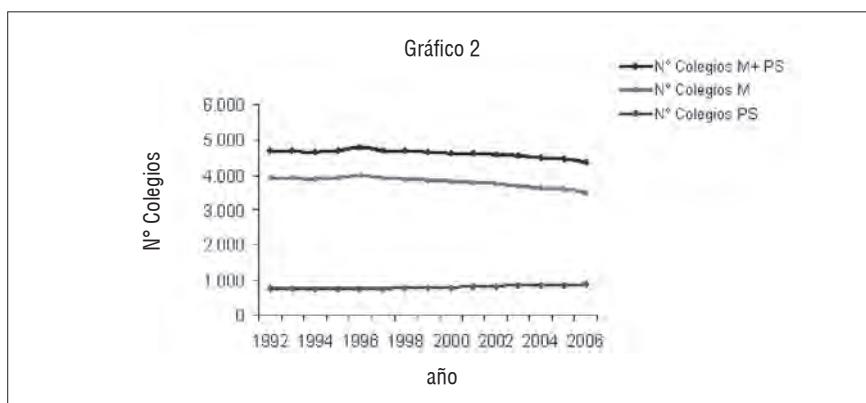
Finalmente usando datos de la base del Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) es posible realizar estimaciones del costo unitario promedio en el sector municipal en las 345 comunas de Chile en el año 2005. Si se clasifica a las comunas como rurales –si es que tiene al menos un 25% de su población viviendo en estas zonas– se observa que las zonas mayoritariamente rurales tienen costos unitarios de cerca de un 30% más alto que aquellas de zonas urbanas (690 versus 540 mil pesos anuales en promedio, representando los gastos en personal adscrito a los establecimientos algo más de un 80% de los gastos totales).

FIGURA 4 **Matrícula rural por dependencia**



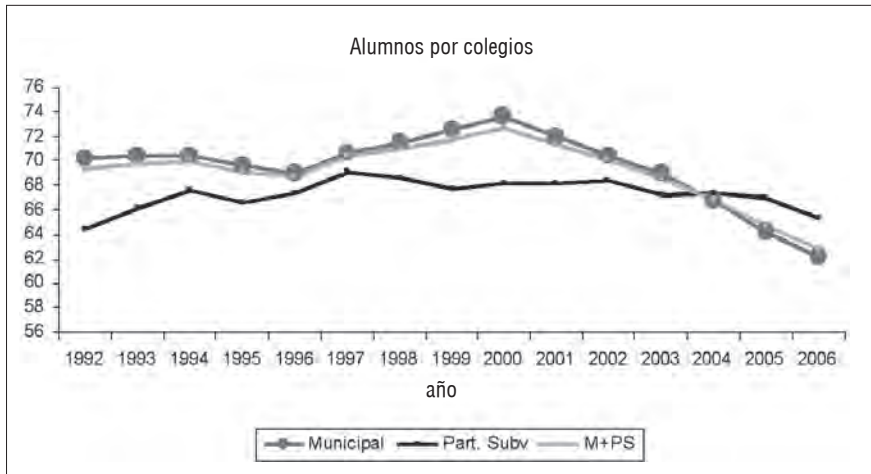
Fuente: MINEDUC, Estadísticas 1992–2006

FIGURA 5 **Colegios rurales por dependencia**



Fuente: MINEDUC, Estadísticas 1992–2006

FIGURA 6 **Matrícula por colegio, por dependencia**



Fuente: MINEDUC, Estadísticas 1992–2006

En resumen, el sector rural presenta un alto nivel de cobertura, calidad más baja que las zonas urbanas, oferta más baja y colegios significativamente más pequeños. Desde una perspectiva dinámica, se observa una caída importante en la matrícula que se ha concentrado en los colegios municipales, lo que con inercia en el número de colegios municipales se ha traducido en una caída importante del tamaño medio de los colegios. La otra cara de la moneda es que, en un contexto de fuertes economías de escala a nivel de colegios, los costos medios son significativamente más altos en zonas rurales que urbanas.

Análisis

En atención al diagnóstico desarrollado en la sección anterior, creemos pertinente analizar dos temas asociados a la provisión de educación en las zonas rurales: calidad de la educación y, en segundo lugar, la estructura de costos que enfrentan los establecimientos en dichas áreas. De este modo, estudiaremos primero los determinantes de los resultados educativos de los colegios de Chile y del gasto en educación de los colegios municipales de modo de estimar los efectos de una serie de variables en la desventaja de los colegios de zonas rurales en estas dos dimensiones.

Calidad educativa y ruralidad

En esta sección se utilizan datos de los resultados de la prueba SIMCE del año 2005 para estudiar los determinantes de los resultados individuales

como función de características socioeconómicas de los estudiantes (un conjunto de dummies que identifican la educación del padre y la madre y el ingreso per-cápita del hogar del estudiante), una variable dicotómica que indica si el estudiante es mujer o no y un conjunto de dummies regionales que capturan diferencias entre regiones en los determinantes de la calidad de la educación (todas estas variables se construyen con información tomada de la base de datos del SIMCE). Además se agregan una serie de variables que intentan medir la ruralidad de colegios y zonas. En primer lugar, se utiliza un indicador que toma un valor de 1 si el colegio está ubicado en una zona rural de acuerdo a la definición del MINEDUC. Luego, se incluyen variables que miden la ruralidad de la zona en que se ubica el colegio utilizando una definición de ruralidad propuesta por el Banco Mundial, que incluye la distancia de la comuna a centros con disponibilidad de servicios y la densidad poblacional. Finalmente, se incluyen medidas del tamaño de los colegios y, para los alumnos de colegios municipales, de la matrícula y del número de colegios municipales de la comuna. Estas variables estudian si la escala de los colegios y de la administración municipal afecta los resultados educativos de los estudiantes.

Los resultados de estos análisis para el SIMCE de matemáticas se presentan en la **Tabla 2**⁶. La columna (1) ilustra la diferencia de resultados de los colegios entre zonas rurales y urbanas (sólo controlando por efectos regionales). En este caso, los alumnos que asisten a colegios rurales presentan resultados más bajos en algo más de 17 puntos del SIMCE (o sea 0.35 desviaciones estándar de esta prueba). Luego en la columna (2) se introducen controles por el nivel socioeconómico de los alumnos y se observa que la diferencia se acorta a sólo 2.61 puntos del SIMCE. Estos resultados implican que alrededor de un 85% de las diferencias entre estudiantes de zonas urbanas y rurales se explican porque los estudiantes de zonas rurales provienen de hogares con un capital cultural y social más bajo.

Las siguientes dos columnas de la tabla repiten los mismos ejercicios pero ahora se controlan por efectos fijos comunales. Así, estas regresiones estudian si las discrepancias entre estudiantes que asisten a colegios rurales se producen por diferencias entre- o intra-comunas. Los resultados sugieren que las brechas entre estudiantes urbanos y rurales de la misma comuna tienen un tamaño similar al estimado en las columnas (1) y (2) de esta tabla. En otras palabras, no se observa que la diferencia se pueda explicar de un modo significativo por diferencias en características de las comunas donde los colegios se encuentran ubicados.

6 La banda de ajuste (medida usando el R^2) de estas regresiones se ubica en el rango tradicional de otros trabajos que usan información a nivel individual. Ver por ejemplo Gallego (2006) y Mizala y Romaguera (2000).

En las siguientes filas de la **Tabla 2** se estudian los efectos de utilizar dos medidas alternativas de ruralidad. La primera es la definición de comuna rural derivada de la definición del Banco Mundial (Chomitz et al. 2005) que considera distancia a centro poblado más cercano dentro de la región y la densidad de la comuna. Luego se interactúa la definición del MINEDUC de ruralidad con la del Banco Mundial, en la medida que llamamos combinada. Los resultados sugieren diferencias pequeñas *a favor* de zonas rurales, luego de controlar por el nivel socioeconómico de los alumnos. El resultado de un efecto rural positivo sobre los resultados luego de controlar por otros factores no es nuevo, ver por ejemplo Paredes y Lizama (2006). Una interpretación es que este efecto positivo puede estar capturando influencias positivas de alguna de las políticas implementadas en las zonas rurales. En particular, los colegios rurales tienden a recibir recursos adicionales y esto puede tener un efecto positivo en los resultados⁷.

7 Esta hipótesis es apoyada por algunos análisis que realizamos utilizando información de una medida de productividad de los recursos (la razón entre el SIMCE y una medida de gastos totales del colegio) proveniente de Gallego (2006). En estas regresiones se observa que la productividad en colegios de zonas rurales es menor que la de zonas urbanas.

TABLA 2 Determinantes del desempeño escolar

Variables explicativas	Variable dependiente: SIMCE matemáticas 4° básico, 2005								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Rural (MINEDUC)	-17.197 (0.863)***	-2.608 (0.725)***	-14.822 (0.921)***	-3.728 (0.796)***			-0.855 (1.122)	-2.31 (0.857)***	2.434 (0.888)***
Rural (Banco Mundial)					2.411 (0.616)***				
Rural (combinado)						1.568 (0.605)***			
Ingreso per cápita		1.946e-04 (5.90e-06)***		2e-4 5.74e-06***	2.013e-04 (5.71e-06)***	2.012e-4 (5.72e-06)***	1.67e-04 (1e-05)***	1.71e-04 (1.02e-05)***	2.28e-04 (1.19e-05)***
Ingreso per cápita ²		-3.45e-10 (1.55e-11)***		-3.52e-10 (1.56e-11)***	-3.55e-10 (1.56e-11)***	-3.54e-10 (1.56e-11)***	-2.83e-10 (2.85e-11)***	-2.93e-10 (2.89e-11)***	-5.10e-10 (4.40e-11)***
Mujer		2.056 (0.273)***		2.045 (0.270)***	2.045 (0.270)***	2.048 (0.270)***	3.382 (0.425)***	3.428 (0.429)***	-2.847 (0.388)***
N° de alumnos en el colegio							-0.009 (0.033)		
N° de alumnos en el colegio ²							3.98e-04 (1.771e-04)***		
N° de alumnos en colegio municipal								4.13e-05 (2.31e-05)*	
N° de alumnos en colegio municipal ²								1.58e-10 (1.13e-10)	
N° de colegios municipales									-0.001 (0.002)
N° de colegios municipales ²									-1.64e-07 (6.29e-07)
Test F: coeficientes educación madre=0	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Test F: coeficientes educación padre=0	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Número de observaciones	208280	192602	206853	191355	191355	191355	63111	100757	100757
Efectos regionales	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si
Efectos comunales	No	No	Si	Si	No	No	No	No	No
R ²	0.01	0.15	0.04	0.15	0.15	0.15	0.14	0.14	0.09

Errores estándar en paréntesis corregidos por correlación intracluster al nivel de cada colegio. Nivel de Significancia: * al 10%; ** al 5%; *** al 1%.

Luego la tabla estudia si el efecto rural desaparece cuando se controla por el tamaño de los colegios (Mizala y Romaguera, 2000 identifican un efecto positivo del tamaño del colegio en los resultados). Estas estimaciones se realizan usando una muestra de comunas donde al menos el 25% de las personas viven en zonas rurales, según la definición oficial del INE. La idea de este ejercicio es controlar indirectamente por causalidad inversa: mejores colegios tienen una matrícula mayor, lo que debe aminorarse en zonas rurales donde las posibilidades de elección son relativamente menores. Los resultados sugieren que el efecto rural negativo desaparece. Estas estimaciones sugieren, por tanto, que el 15% restante de la desventaja rural no explicada por el nivel socioeconómico de los alumnos se podría explicar porque los colegios rurales son más pequeños⁸.

Finalmente, las últimas columnas de la **Tabla 2** estudian si los efectos del número de colegios y de la matrícula total comunal municipal tienen algún efecto sobre los resultados de los alumnos que asisten a colegios municipales. Los resultados sugieren que estas variables tienen un efecto de segundo orden y sólo en un caso son marginalmente significativas. Por tanto, no es posible argumentar que la desventaja rural en calidad se pueda explicar porque los alumnos de colegios municipales de zonas rurales están insertos en una administración municipal pequeña.

Una de las hipótesis adicionales para explicar las brechas existentes entre zonas rurales y urbanas en resultados se relaciona con el efecto de la competencia entre colegios. Para evaluar esta hipótesis tomamos los estimadores del efecto de la competencia en resultados del SIMCE de Auguste y Valenzuela (2003) y Gallego (2006) y encontramos que el efecto de la competencia puede explicar la diferencia, luego de controlar por nivel socioeconómico. Más aún, los resultados de Gallego (2006) apuntan a que, luego de controlar por competencia, el efecto del tamaño de la matrícula se hace menos importante.

En resumen, los resultados de esta subsección sugieren que las brechas de resultados en contra de los alumnos de zonas rurales se explican en parte substancial por desventajas socioeconómicas de estos alumnos y no por un efecto directo de la ruralidad. Factores tales como diferencias de tamaño y en el nivel de competencia que enfrentan los colegios son significativos y colaboran a explicar en torno a 15% de las diferencias observadas.

8 El tema de si existen efectos positivos o negativos del tamaño de los colegios es controversial. Si bien los resultados previos sugieren efectos positivos del tamaño en la calidad, algunos trabajos encuentran efectos negativos, por ejemplo Kuziemko (2006).

9 En el presente artículo se hace referencia al gasto en educación, en contraste con el costo de la educación, puesto que el análisis realizado aquí no considera ningún tipo de costo privado o social de la educación diferente del gasto realizado por las municipalidades.

Gasto en la educación municipal y ruralidad: análisis

En esta sección estudiaremos los determinantes de los gastos incurridos en la administración municipal en educación⁹. Como se ha discutido previamente, existen diferencias significativas en contra de las zonas rurales en términos de enfrentar gastos más altos por alumno. Una de las hipótesis existentes para explicar este fenómeno es que las zonas rurales, al operar a una escala menor en un contexto en que parecen existir economías de escala importantes, tendría una desventaja.

En este punto conviene notar que las economías de escala mencionadas al comienzo de este trabajo parecen estar básicamente relacionadas con la operación a nivel de cada colegio, más que a nivel agregado de la administración. Ambos fenómenos son completamente diferentes y por tanto no es obvio que el tamaño total de la matrícula municipal sea relevante o si lo es el tamaño de cada colegio. Esta sección estudia este punto en detalle.

Una segunda salvedad teórica es que la existencia de menús de tecnologías que permiten el aprovechamiento de economías de escala no implica que los agentes que operan las utilicen. Para ello, hay que preguntarse si los agentes que operan colegios municipales tendrían incentivos a explotar estas tecnologías o no. La pregunta es por tanto cuál es la función objetivo de estos agentes y en el caso de la administración municipal no es claro que se relacione directamente con la minimización del gasto. Varios trabajos han identificado la existencia de restricciones presupuestarias débiles (Serrano y Berner, 2002; Sapelli, 2003 y Gallego, 2006) y otros identifican un alto grado de varianza en la gestión financiera del sector educación municipal entre comunas (Gallego y Seebach, 2007). Por tanto, es importante notar que nuestras estimaciones no permiten recuperar la mejor tecnología existente, sino que estudiar la reacción de los costos a ciertos determinantes en el contexto institucional actual.

Dividiremos el análisis en tres partes. En la primera estudiaremos la relación entre gastos (administrativos, en personal adscrito a los colegios y funcionales) y la matrícula municipal total. Luego, la relación entre gastos por alumno y el número de colegios municipales de la comuna. Finalmente, estudiaremos la relación entre gastos por alumno y el tamaño promedio de los colegios municipales de una comuna¹⁰.

10 En términos metodológicos, todas las estimaciones utilizan datos provenientes del SINIM para los años 1999 a 2005 para cerca de 300 comunas. Las estimaciones por tanto corresponden a un panel de datos. En nuestro caso se utilizan efectos fijos a nivel comunal para controlar por cualquier heterogeneidad existente entre comunas y que pueda estar afectando los costos. Por tanto, los estimadores identifican el efecto de cambios de las variables dentro de la comuna (y no entre comunas) y los costos.

Un punto metodológico adicional tiene que ver con potenciales problemas de identificación de las estimaciones. Nuestro interés en todos los casos es estudiar el efecto de la matrícula comunal en los gastos. Sin embargo, también es posible que los gastos afecten la matrícula, por ejemplo, vía migración de estudiantes entre comunas. También es posible que en algunas estimaciones exista error de medición en la variable de matrícula que atenúe los coeficientes de matrícula y, de ese modo, no sea posible obtener estimadores de los efectos causales de la matrícula en los gastos. Para evitar problemas de identificación y errores de medición en la variable matrícula, en todas las estimaciones utilizamos métodos de variables instrumentales. Se incluyen como controles en la regresión un indicador de ruralidad que mide el porcentaje de la población que vive en zonas rurales y una función no lineal del nivel de pobreza de la comuna (ambos datos tomados del SINIM). Además incluimos efectos fijos temporales para controlar por tendencias en la evolución de las variables —por ejemplo cambios en el costo de los insumos o en la tendencia de la población en edad escolar que son comunes a todas las comunas del país— que puedan producir correlaciones espurias y/o no-estacionariedad.

La **tabla 3** presenta los resultados de estudiar los efectos de la escala en los gastos de educación. Antes de comentar los resultados mencionamos la estrategia de identificación utilizada. En este caso utilizamos como instrumentos de la matrícula dos variables: (i) una dummy que toma el valor de 1 si la comuna pierde territorio, esto se refiere a comunas que se dividieron y, por tanto, parte de sus habitantes pasan a depender de otras zonas y (ii) una dummy que toma el valor de 1 si es que la población de la comuna disminuye en más de 3% en un año. En ambos casos el supuesto de identificación es que ambas variables no tienen un efecto directo en el gasto educacional más allá de su efecto en la matrícula¹¹.

11 Gallego, Rodríguez y Sauma (2007) presentan los resultados de las primeras etapas de todas las estimaciones realizadas con variables instrumentales.

TABLA 3 Estimación de economías de escala. Gasto - matrícula. 2^{da} etapa

Variables explicativas	Variable Dependiente:		
	Ln gastos en personal de	Ln gastos en personal adscrito en est. mun. administración	Ln gastos en funcionamiento
Ln matrícula	0.864 (0.427)**	0.804 (0.268)***	1.033 (0.387)***
Rural	0.394 (0.34)	0.292 (0.214)	0.821 (0.308)***
Ln pobreza	0.097 (0.095)	0.087 (0.06)	0.076 (0.086)
Pobreza	-0.361 (0.442)	-0.377 (0.278)	-0.152 (0.401)
Número de observaciones	1305	1305	1305
Número de comunas	300	300	300
Test ch2: Ln matrícula=1	0.75	0.464	0.932
Prob > F	0.000	0.000	0.000

Errores estándar en paréntesis. Para ahorrar espacio no se reportan los efectos de las dummies anuales ni de las constante (reportadas en Gallego et al., 2007). Nivel de Significancia: * al 10%; ** al 5%; *** al 1%

Los resultados de las tres columnas de la **tabla 3** implican que los coeficientes de la matrícula son, en general, muy cercanos a 1 y, desde un punto de vista estadístico, no se puede rechazar la hipótesis nula de igualdad a 1. Por tanto, estos resultados sugieren que no existe una dependencia de los gastos por alumno de la escala de operación.

Respecto del efecto de las otras variables, los resultados implican que no existe una correlación significativa entre gastos y pobreza (documentada también en Gallego y Seebach, 2007), además de que el efecto de la ruralidad sería sólo significativa para los gastos funcionales totales. Volveremos sobre este punto más adelante.

Ahora, avanzamos a estudiar la correlación entre gastos unitarios y el número de colegios municipales en operación en la comuna. La especificación e identificación empíricas son similares a las utilizadas en el caso previo. La **tabla 4** presentan los resultados de las estimaciones. En este caso se observa que no existe un efecto significativo del número de colegios sobre los gastos unitarios. Nuevamente no se observa un efecto de la pobreza y, en este caso, existe un efecto positivo de la ruralidad en los gastos funcionales y en personal adscrito por alumno.

TABLA 4 **Estimación de economías de escala.**
Gasto per cápita - colegios 2^{da} etapa

Variable dependiente: (Y / matrícula)			
VARIABLES explicativas	Y = gastos en personal de administración	Y = gastos en personal adscrito en est. mun.Ln	Y = gastos en funcionamiento
Ln colegios	-0.082 (0.234)	-0.123 (0.148)	0.013 (0.207)
Rural	0.518 (0.233)**	0.51 (0.148)***	0.817 (0.207)***
Ln pobreza	0.048 (0.112)	0.067 (0.071)	0.073 (0.1)
Pobreza	-0.17 (0.496)	-0.327 (0.314)	-0.232 (0.44)
Número de observaciones	1274	1274	1274
Número de comunas	300	300	300
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000

Errores estándar en paréntesis. Para ahorrar espacio no se reportan los efectos de las dummies anuales ni de las constante (reportadas en Gallego et al., 2007).
 Nivel de Significancia: * al 10%; ** al 5%; *** al 1%

Si consideramos los resultados de las **Tablas 3 y 4** en su conjunto, podemos concluir que no existe una correlación entre los gastos por alumno de los colegios municipales y la escala de operación de la educación municipal. La implicancia de política de estos resultados es que no se debiese esperar, bajo las circunstancias institucionales actuales, que la consolidación de municipios en administraciones municipales conjuntas tuviese un efecto significativo en los gastos por alumno y, por tanto, en los gastos totales.

En lo que queda de esta sección estudiamos el efecto potencial de las economías de escala a nivel de cada colegio. Para ello incluimos la matrícula promedio de los colegios de una comuna como proxy de la escala de éstos. En este caso utilizamos como instrumento de la matrícula promedio una variable que se construye como la división entre la matrícula rezagada un período y el número de colegios contemporáneos, para evitar sesgos surgidos de los que se llama sesgo por división¹².

Los resultados de las estimaciones de la relación entre gastos por alumno y el tamaño promedio de los colegios de la comuna se presenta en la **Tabla 5**. Se presentan tanto estimadores usando los datos brutos del SINIM, como

¹² El sesgo por división surge cuando se incluye la variable dependiente y una variable explicativa son función negativa de la misma variable. Si esta variable es medida con error, como es probablemente el caso de la matrícula en la base SINIM, los estimadores mecánicamente son negativos.

estimadores (preferidos por nosotros) que eliminan observaciones extremas (*outliers*)^{13 14}.

TABLA 5 **Estimación de economías de escala. Gasto per cápita - matrícula media. 2^{da} etapa**

Variables explicativas	Variable dependiente: Ln (Y / matrícula)					
	Y = gastos en personal de administración		Y = gastos en personal adscrito en		Y = gastos en funcionamiento est. mun.	
	Toda la muestra	Sin outliers	Toda la muestra	Sin outliers	Toda la muestra	Sin outliers
Ln (matrícula / colegios) _t	0.193 (0.171)	0.284 (0.095)***	-0.243 (0.114)**	-0.154 (0.031)***	-0.166 (0.14)	-0.111 (0.093)
Rural _t	0.976 (0.392)**	1.186 (0.221)***	-0.096 (0.261)	0.166 (0.073)**	1.016 (0.322)***	0.94 (0.216)***
Ln pobreza _t	0.065 (0.127)	0 (0.071)	0.101 (0.086)	0.024 (0.023)	0.142 (0.106)	-0.013 (0.07)
Pobreza _t	-0.112 (0.592)	-0.017 (0.329)	-0.328 (0.403)	-0.145 (0.108)	-0.297 (0.496)	0.163 (0.321)
Número de observaciones	1158	1138	1203	1138	1203	1138
Número de comunas	299	298	307	298	307	298
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000

Errores estándar en paréntesis. Nivel de significancia: * al 10%; ** al 5%; *** al 1%

Los resultados implican que un aumento en el tamaño promedio de los colegios:

- Aumenta el gasto por alumno en personal administrativo de un modo significativo. Este efecto puede reflejar el hecho que se necesiten más y/o mejor personal en el nivel central para administrar colegios en promedio más grandes.
- Baja el gasto por alumno en personal adscrito a los colegios. Este canal probablemente captura el efecto básico de las economías de escala a nivel de cada establecimiento.

13 Las comunas son consideradas *outliers* si presentan un nivel de gasto=0 ó si en las colas de la distribución existe un aumento (en la cola de la derecha o disminución en la cola de la izquierda) mayor al 50% con respecto al valor previo (posterior).

14 Notar que la eliminación de las observaciones extremas (*outliers*) básicamente aumenta la precisión de los estimadores obtenidos (ie. baja el error estándar de los errores), más que cambiar el valor punto de los mismos.

- Finalmente, cae, aunque de modo estadísticamente no significativo, el gasto funcional por alumno a medida que aumenta el tamaño promedio de los colegios.

Al observarse que los gastos por alumno están dominados por los gastos en personal adscrito en los establecimientos, los resultados previos implican que existe un fuerte efecto del tamaño promedio de los colegios en los gastos totales por alumno.

En relación a los otros determinantes de los gastos por alumno, nuevamente la pobreza no parece tener un efecto importante y se observan diferencias positivas en gastos en zonas rurales. Esto implica que en la actualidad, aún controlando por tamaño promedio de los colegios, las comunas rurales tienen un 25% más de gastos por alumno, en promedio. En otras palabras, tres cuartas partes de las diferencias de gastos por alumno en la educación municipal entre zonas rurales y urbanas se originan en que las zonas rurales tienen colegios muy pequeños¹⁵.

En resumen, los resultados de esta sección sugieren que, bajo el contexto institucional actual, (i) el tamaño de la administración municipal (medido tanto por el número de alumnos como de colegios) no tiene un efecto significativo en los gastos por alumno y (ii) el tamaño de los establecimientos municipales sí tiene un efecto significativo en los gastos por alumno. En la sección 5 de este trabajo tomamos estos resultados para plantear una serie de sugerencias de política.

Implicaciones de política

Sobre la base de los resultados del análisis esta sección presenta una serie de propuestas de política que, insertas en el conjunto actual de políticas educativas generales y específicas al rubro rural, están orientadas a mejorar los resultados de los alumnos de colegios rurales hasta al menos un nivel mínimo aceptable para la sociedad, en el contexto de un sistema de provisión eficiente, con incentivos correctos. Es importante enfatizar este punto, ya que puede que la toma de decisiones se vea influida por otros objetivos, en cuyo caso las políticas propuestas pueden cambiar¹⁶. En segundo lugar, también debe realizarse que probablemente una estrategia de evaluación del impacto y la relevancia de las diferentes políticas se podría hacer aplicando programas

15 Notar que estos resultados, que las zonas rurales enfrentan más gastos, no necesariamente implican que se justifiquen subsidios diferenciales a favor de zonas rurales. Por ejemplo, puede ser que las diferencias en contra de zonas rurales se deben a ineficiencias de las mismas.

16 En este punto conviene recordar el viejo principio de optimización de que es difícil de alcanzar objetivos potencialmente contradictorios con un sólo instrumento.

piloto en diferentes zonas o a diferentes colegios en que se evalúa el funcionamiento de estas iniciativas.

Esta sección comprende dos subsecciones en las que se presentan propuestas de política en los dos ámbitos que fueron objeto de análisis en la sección previa: la calidad de la educación provista y la estructura de gastos de la provisión de educación en zonas rurales.

Políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación rural composición socioeconómica

Parte importante de las diferencias de resultados del SIMCE en contra de estudiantes de zonas rurales se explican por diferencias socioeconómicas. Por lo tanto, las políticas generales de apoyo a estudiantes de nivel socioeconómico bajo pueden jugar un rol muy importante en esta línea. Por ejemplo, una subvención por alumno bien diseñada que varíe por las características de los estudiantes (en la línea de las propuestas de Gallego y Sapelli, 2007). Así mismo, un corolario del resultado de que parte importante de la desventaja de las zonas rurales es que los estudiantes provienen de estratos pobres, es que justamente entonces políticas que se enfoquen en sacar de la pobreza a los habitantes de zonas rurales tendrán impactos en la calidad educativa. En este sentido, es clave la integración de las zonas rurales a dichos programas de orientación general. Vale la pena citar el caso de los países europeos, donde existe una tendencia a generar políticas especiales para las zonas rurales que abarcan todos los sectores del desarrollo social. En Reino Unido, por ejemplo, se está desarrollando un proceso de centralización de la educación inglesa, incluyendo la educación rural, en donde se crean sinergias entre los distintos entes del Estado, como los Ministerios de Educación, Bienestar, Hacienda y de Trabajo. Así, el Estado juega un rol principal en el financiamiento y promoción de la educación, entregando apoyo metodológico y financiero a privados para que puedan implementar programas de educación en zonas aisladas de los centros urbanos (ver Gallego et al., 2007) para mayores detalles.

Incentivos específicos

Se pueden implementar políticas que repliquen la existencia de presiones competitivas orientadas a resultados en colegios rurales. En este tema algunas de las experiencias internacionales presentan buenas prácticas al respecto. En particular, una posibilidad está relacionada con la implementación de mecanismos de incentivos a los colegios basados en resultados, tipo Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). La experiencia de India sugiere que la generación de metas y premios a los profesores por el logro de éstas puede tener impactos significativos en los resultados de los colegios y, más aún, estos impactos son más rentables por peso gastado que mecanismos que proveen

recursos a los colegios. Una posibilidad al respecto es la instauración de contratos de desempeño, asociados a incentivos, entre el gobierno y sostenedores educativos en zonas rurales, similares a los existentes en Nueva Zelanda.

Dado el volumen de recursos que hoy la sociedad gasta en programas que buscan afectar los procesos relacionados con colegios rurales, es posible pensar en reasignaciones de parte de estos recursos hacia programas de incentivos específicos. En ese mismo sentido, hoy si bien el SNED, vía la existencia de grupos homogéneos, permite que los colegios rurales puedan tener posibilidad altas de recibir estos incentivos¹⁷, el premio es bastante plano para profesores de zonas urbanas y rurales. Una posibilidad de mejora se puede relacionar con aumentar el premio que reciben los profesores rurales, lo que puede ayudar a atraer a profesores de mayor calidad a escuelas rurales.

Una segunda posibilidad de generación de mecanismos de incentivos a la provisión de calidad de educación de un mínimo a aceptable se relaciona con la creación de mecanismos de salida de proveedores que no aseguran mínimos. Esto puede ser complementario a las iniciativas actuales desarrolladas en torno a asegurar calidad. En el caso rural, es necesario no sólo asegurar la salida sino que también generar mecanismos de recambio de proveedores. En esta línea la experiencia de Colombia con licitaciones de la administración de colegios puede ser una iniciativa razonable (Barrera, 2005). En este caso la competencia se produce *por* el mercado y no *en* el mercado.

Es importante notar que uno de los pilares de la política educativa en zonas rurales de Estados Unidos está asociado a proveer incentivos para que profesores de calidad asuman los costos de desplazarse a zonas alejadas de los centros urbanos.

Políticas orientadas al ahorro del gasto en la provisión de educación en zonas rurales

Las estimaciones de los determinantes de los gastos sugieren que parte importante de la diferencia de gastos en contra de los colegios de zonas rurales se relaciona con la existencia de colegios de escala muy baja en estas zonas. Frente a este resultados cabe la pregunta de si es posible consolidar parte de los colegios existentes en colegios más grandes. Una posibilidad es que por razones de eficiencia existan en la actualidad imposibilidades de consolidación de colegios, por ejemplo, por ser colegios ubicados en lugares distantes sin buen acceso. Para evaluar estas posibilidades realizamos un ejercicio de simulación en que estudiamos qué porcentaje de los colegios existentes podrían ser fusionados con otros sujetos a dos restricciones: (i) los estudiantes

¹⁷ De hecho, Mizala y Romaguera (2003) sugieren que los colegios rurales tienen una probabilidad más alta de recibir el SNED que los colegios urbanos.

deberían viajar a lo más una hora diaria desde y hacia su colegio actual –lo que suponiendo una velocidad promedio de 30 kms. por hora implica una distancia máxima de 15 kms. respecto de su colegio actual¹⁸ y (ii) los colegios podrían tener un tamaño máximo de 720 alumnos –equivalentes a 16 cursos de 45 alumnos cada uno.

Los resultados sugieren que existen espacios altos de consolidación de colegios¹⁹. En las 170 comunas para las cuales tenemos información de todos los colegios de la comuna, se podría consolidar en promedio dos tercios de la matrícula rural básica. Así, un porcentaje importante de comunas podrían fusionar sus alumnos en menos colegios. Usando los resultados de la **tabla 5** estimamos el ahorro de gastos posible para cada comuna, como porcentaje del gasto actual.

Los resultados sugieren una alta heterogeneidad de ahorros de gastos, con un promedio que va entre 6 y 10% de los gastos actuales.

Como lo indica la experiencia de Estados Unidos, la consolidación de colegios debiera ir asociada a un mayor gasto en transporte hacia los nuevos colegios (ver Gallego et al., 2007 para una revisión detallada de la experiencia de Estados Unidos en esta línea). Para ello realizamos estimaciones del mayor gasto en transporte que se requeriría para transportar a los estudiantes a sus nuevos colegios. Con este fin consideramos dos escenarios. En primer lugar, tomamos el gasto unitario por transporte para Estados Unidos para 2003–2004, corrigiendo por paridad de poder de compra (lo que implica gastos de cerca de 70 mil pesos anuales por alumno transportado). En este escenario en promedio los gastos aumentarían un 2.5% respecto de los gastos actuales. En segundo lugar, consideramos la mediana del gasto en transporte escolar reportado por los hogares incluidos en la Encuesta de Protección Social del año 2002 (que corresponde a 40 mil pesos anuales por alumno). En este caso, en promedio los gastos aumentarían un 1.5% respecto de los gastos actuales. Ciertamente estos escenarios dependen de una serie de supuestos en cierta medida cuestionables, pero los resultados sugieren que existen espacios para ahorros de gastos aún importantes, que pueden variar entre 3.5 y 8.5% de los gastos en educación actuales. Notar que las comunas incluidas en el análisis tienen un déficit mediano de 1.6% de los gastos en educación. Por tanto, el cálculo más conservador derivado de nuestros estimadores implica que el déficit mediano caería a un superávit del orden de 3%²⁰.

18 Como referencia, el transporte público en Santiago tenía una velocidad promedio de 13 kilómetros por hora en Santiago en el año 2001 de acuerdo a la Encuesta de Origen-Destino de ese año (<http://www.sectra.cl/contenido/biblioteca/Documentos/EOD2001.zip>)

19 Los detalles de las simulaciones se presentan en Gallego et al. (2007).

20 En este análisis no estamos considerando el costo alternativo del tiempo de los niños (que probablemente es bajo), los costos de transacción asociados a la consolidación, eventuales costos de infraestructura asociados a la construcción de colegios más grandes y costos de despido de personal redundante.

Los resultados previos implican que en la actualidad existen muchos colegios que operan a un nivel extremadamente ineficiente de operación aún cuando los colegios pertenecen al mismo sostenedor. Este patrón se explica probablemente por una combinación de tres elementos: (i) la existencia de la subvención de piso rural, (ii) problemas de economía política en que el cierre de colegios tenga costos políticos importantes para los alcaldes y (iii) la importancia de los colegios como centros sociales más allá de la educación, en comunidades rurales. Esta observación tiene tres implicancias de política importantes:

1. Un replanteamiento de la subvención de piso rural hacia subsidios explícitos a colegios ubicados en zonas donde no existen posibilidades ni de concentración ni de acceso a colegios de zonas urbanas.
2. Algún tipo de intervención externa en que, vía incentivos o regulación directa, se promueva la concentración de alumnos en colegios de mayor tamaño que los actuales. Esto es importante de diseñar de modo permanente dada la caída que se seguirá produciendo en la población rural en el futuro cercano, que documentamos más arriba. Para potenciar las sinergias ya existentes, se recomienda utilizar la base de cooperación en los microcentros²¹.
3. Si el objetivo es mantener los colegios cumpliendo objetivos adicionales a los educativos sería razonable proveer financiamiento directo para estos fines y que sea diferenciado de la subvención educacional²². Este punto es relevante, pues puede ser objeto de resistencia por parte de las comunidades que paradójicamente se verían eventualmente beneficiadas por este tipo de políticas. Así, es clave no sólo generar los mecanismos asociados a paliar los costos que la comunidad enfrentaría de implementarse un programa de este tipo, además se deben crear las instancias de diálogo con la comunidad para desarrollar un proceso de transición adecuado.

21 Los microcentros constituyen uno de los instrumentos más importantes de política orientada a los sectores rurales. Estos buscan constituirse en verdaderas comunidades de aprendizaje, generadas desde la relación social profesional e informal en torno a tareas prácticas y el aprendizaje permanente. Están constituidos por docentes de 8 a 10 escuelas multigrado, reunidos por criterios de vecindad geográfica, al interior de las comunas, con el objetivo de discutir y encontrar soluciones a problemas pedagógicos comunes. Actualmente, existen más de 600 microcentros en el país, que agrupan a más de ocho mil profesores de escuelas completas e incompletas.

22 Esta es una aplicación del principio de optimización mencionado más arriba en que un sólo instrumento en general no es capaz de atacar dos objetivos diferentes de modo eficiente.

Conclusiones

Los resultados de los determinantes de pruebas tipo SIMCE sugieren que cerca del 85% de las diferencias observadas entre estudiantes de zonas rurales y urbanas se explican por las condiciones socioeconómicas más adversas que enfrentan²³. Los resultados también sugieren que el menor tamaño de estos colegios y la ausencia de competencia responden al 15% restante de la diferencia entre resultados en zonas urbanas y rurales. Por tanto, los resultados previos implican que las diferencias de resultados no se explican mayormente por la ruralidad per-se. Estos resultados son robustos al utilizar una serie de definiciones alternativas de ruralidad.

El análisis de los gastos unitarios de los colegios municipales sugiere que no existe evidencia sistemática de que ni el tamaño de la matrícula municipal total ni el número de colegios municipales tengan un efecto directo en los gastos unitarios. Al mismo tiempo, los resultados sugieren la existencia de economías a escala a nivel del tamaño de cada colegio. En este sentido, nuestros estimadores sugieren que cerca de un 75% de la diferencia observada en los gastos por alumno (alrededor de 27% más altos en zonas rurales que urbanas, lo que es equivalente a \$130.000 anuales por alumno aproximadamente) se explica por esta diferencia de tamaño promedio de colegio.

Sobre la base de los resultados del análisis, se plantean una serie de líneas de trabajo, a través de las cuales se buscan generar incentivos a que la provisión de educación en zonas rurales sea de un nivel mínimo aceptable para la sociedad, y lo anterior sea alcanzable a costos bajos. En esta línea se plantean las siguientes propuestas:

Parte importante de las diferencias de resultados en contra de estudiantes de zonas rurales se explican por diferencias socioeconómicas. Por lo tanto, las políticas generales de apoyo a estudiantes de nivel socioeconómico bajo pueden jugar un rol muy importante en esta línea. Por ejemplo, una subvención por alumno bien diseñada que varíe por las características de los estudiantes (en la línea de las propuestas de Gallego y Sapelli, 2007). Así mismo, un corolario del resultado de que parte importante de la desventaja de las zonas rurales es que los estudiantes provienen de estratos pobres es que justamente entonces políticas que se enfoquen en sacar de la pobreza a los habitantes de zonas rurales tendrán impactos en la calidad educativa.

Un ejercicio de simulación en que se estudia qué porcentaje de la matrícula municipal que asiste a colegios rurales básicos podría concentrarse en

²³ Para tener una idea de la magnitud de este efecto, notar que el tamaño es estadísticamente similar a la desventaja que tienen los alumnos discapacitados en la prueba SIMCE de Matemáticas del 2002.

colegios más grande sugiere que los ahorros de gastos son de primer orden. Nuestras simulaciones, que tienen un valor más ilustrativo que definitivo, utilizan como supuesto que (i) los alumnos viajen a lo más una hora diaria desde el colegio actual al nuevo colegio y (ii) colegios que puedan recibir a lo más 2 cursos de 45 alumnos de entre primero y octavo básico. Estas simulaciones implican que existe espacio para reducciones de gastos del orden de 6–10% de los gastos totales actuales para una municipalidad promedio (notar que el déficit promedio de las mismas municipalidades es cercano al 2%). Nuestras estimaciones de aumentos en costo de transporte son del orden de entre 1.5 y 2.5% del gasto actual. En paralelo, los efectos en la calidad no son de primer orden²⁴.

Se pueden implementar políticas que repliquen la existencia de presiones competitivas orientadas a resultados en colegios rurales. Existen experiencias internacionales que muestran buenas prácticas al respecto:

Una posibilidad está relacionada con la implementación de mecanismos de incentivos a los colegios basados en resultados, tipo SNED. La experiencia de India al respecto sugiere que la generación de metas y premios a los profesores por el logro de éstas puede tener impactos significativos en los resultados de los colegios. Este esquema es similar a los contratos de desempeño existentes en Nueva Zelanda.

El segundo margen a través del cual crear incentivos es la creación de mecanismos de salida de proveedores que no aseguran mínimos. Esto puede ser complementario a las iniciativas actuales desarrolladas en torno a asegurar calidad. En el caso rural, es necesario no sólo asegurar la salida sino que también generar mecanismos de recambio de proveedores que aseguren entrada de operadores de calidad y eficientes. En esta línea, la experiencia de Colombia con licitaciones de la administración de colegios puede ser una iniciativa razonable. En este caso la competencia se produce *por* el mercado y no *en* el mercado.

Es importante enfatizar que probablemente una estrategia de implementación de estas políticas se podría hacer aplicando programas piloto en diferentes zonas o a diferentes colegios en que se evalúa el funcionamiento de estas iniciativas.

²⁴ Estos cálculos consideran todas las comunas para las cuales tenemos información de la localización de todos sus colegios municipales.

Referencias

- **Auguste, S. y J. P. Valenzuela**, 2003. Do students benefit from school competition? Evidence from Chile, Mimeo, University of Michigan.
- **Barrera, F.**, 2005. Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concessions Schools, Manuscrito, FEDESARROLLO.
- **Barro, R.**, 2001. Human Capital and Growth, *American Economic Review* 91 (2), 12–17.
- **Chomitz, K., P. Buys, y T. S. Thomas** 2005. Quantifying the Rural–Urban Gradient in Latin America and the Caribbean. Manuscrito, Banco Mundial.
- **Duflo, E. y R. Hanna**, 2006. Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School. Manuscrito, MIT.
- **FOCUS**, 2004. “Estudio de Diagnóstico y Análisis de Factibilidad de la Administración Municipal Conjunta de los Servicios de Educación y Salud en las Municipalidades Chilenas” Informe para SUBDERE.
- **Gallego, F.**, 2006. Voucher–School Competition, Incentives, and Outcomes: Evidence from Chile. Manuscrito, Instituto de Economía, UC, 2006. Disponible en: http://www.economia.puc.cl/archivos_profes/63/vouchers.pdf)
- **Gallego, F., C. Rodríguez y E. Sauma**, 2007. Provisión de Educación en Zonas Rurales de Chile: Incentivos, Costos y Calidad. Manuscrito, UC.
- **Gallego F. y C. Sapelli**, 2007. Análisis de las Fortalezas y Debilidades del Esquema de Financiamiento de la Educación en Chile y Propuestas para Mejorarlo. Temas de la Agenda Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile (por aparecer).
- **Gallego, F. y C. Seebach**, 2007. Indicadores de Resultados y Complejidad en el Sector de Educación Municipal, Manuscrito, UC.
- **Hanushek, E. and Kimko, D.**, 2000. Schooling, labor force quality, and economic growth, *American Economic Review*, 90 (5), 1184–1208.
- **Kuziemko, I.**, 2006. Using shocks to school enrollment to estimate the effect of school size on student achievement, *Economics of Education Review*.
- **Mizala, A. y P. Romaguera**, 2000. School Performance and Choice: The Chilean Experience. *Journal of Human Resources* 35(2): 392–417.
- **Mizala, A. y Romaguera, P.**, 2003. Desafíos Metodológicos de los Sistemas de Evaluación e Incentivos en Educación. El Caso del SNED en Chile. Mimeo, Universidad de Chile.

- **Muralidharan, K. y Sundararaman, V.**, 2006 Teacher Incentives in Developing Countries: Experimental Evidence from India. Mimeo, Harvard University.
- **Paredes, R. y O. Lizama**, 2006. Restricciones, Gestión y Brecha Educativa en Escuelas Municipales. Manuscrito, PUC.
- **Sapelli, C.**, 2003. The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges. Cuadernos de Economía, 40 (121): 530–538.
- **Serrano, C. and H. Berner**, 2002. Chile: Un Caso Poco Frecuente de Indisciplina Fiscal (Bailout) y Endeudamiento Encubierto de la Educación Municipal, Documento de Trabajo R–446, BID.
- **Tironi, E.**, 2004. Educación informada: Visión de un sostenedor. En Foco 28, Corporación Expansiva.

Proyecto pertinencia y posibilidad de implementar juzgados vecinales en Chile

INVESTIGADORES

CARLOS FRONTAURA

Académico Escuela Derecho UC

FRANCISCO JAVIER LETURIA

Académico Escuela Derecho UC

JAVIERA BENÍTEZ

Ayudante Instituto Sociología UC

PABLO TRIGO

Ayudante Facultad Derecho UC

Resumen

Numerosos conflictos de índole vecinal quedan sin tutela ni solución debido a la estructura judicial: juicios lentos, costos asociados, lejanía física, problemas de información, impiden que la igualdad ante la ley sea una realidad en vastos sectores de la población, afectando especialmente a los más desposeídos. Este problema es común en muchos países, por lo que a lo largo de los años se han planteado diversas soluciones para asuntos vecinales y de menor cuantía. Luego de ver la realidad y experiencia de tres países significativos (España, Perú y Estados Unidos) y de analizar la experiencia nacional con datos empíricos y obtenidos, se plantea una propuesta integral de lo que debiera ser una institucionalidad de juzgados vecinales para Chile.

I. Introducción

Existen numerosos asuntos de índole vecinal y de menor cuantía, que en la actualidad no tienen una respuesta jurisdiccional adecuada, lo cual, según veremos, genera una serie de consecuencias sociales negativas. Entre ellas las más graves son las constitutivas de situaciones de autotutela y denegación de justicia, así como el malestar social, la desconfianza en las instituciones y la sensación de injusticia, desigualdad, inseguridad y desprotección. Todo ello atenta contra la igualdad ante la ley, así como contra otros derechos fundamentales expresamente consagrados. A mayor abundamiento, esta situación de desprotección jurisdiccional afecta más agudamente a los sectores más postergados de la sociedad.

En la actualidad, ni los tribunales ordinarios, ni los Juzgados de Policía Local se encuentran en condiciones de tramitar y resolver adecuadamente todos los problemas jurídicos de una comunidad, tanto por falta de tribunales y de procedimientos idóneos, como por la sobrecarga de trabajo que afectan a los ya existentes. Además, ellos son percibidos como lejanos por la ciudadanía, en parte debido a su extremo formalismo, sus altos costos, a la necesidad de concurrir a ellos representado por un abogado e incluso a su ubicación geográfica.

Esta falta de respuesta jurisdiccional a los problemas comunes de la ciudadanía ha repercutido en los niveles de confianza en nuestro sistema legal y judicial, lo que es particularmente dañino tanto para el estado de derecho como para el bienestar social. El año 2005 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostenía que a pesar de las reformas promovidas en la última década se ha mantenido la desconfianza y mala percepción que tiene la ciudadanía respecto de la justicia estatal y, al mismo tiempo, ellas no han permitido superar las barreras u obstáculos que tienen los sectores de menores recursos para acceder a la justicia (PNUD 2005).

Los Juzgados Vecinales son tribunales que tienen por objeto resolver aquellos problemas que por su naturaleza o cuantía en la actualidad no alcanzan a llegar a los tribunales ordinarios, permaneciendo sin resolver o resolviéndose de mala manera. Además, ellos permitirían derivar una porción del flujo de causas que llega a los Juzgados de Letras, pero que por sus características admiten un proceso más sencillo y menos ritual, lo que permitiría disminuir la carga de éstos y asegurar una provisión del bien justicia más rápida y económica.

En la experiencia comparada, estos juzgados se han mostrado como un mecanismo dar soluciones jurisdiccionales reduciendo la lentitud, la burocracia y el alto costo de la justicia, además, de contribuir a superar los problemas de legalidad formal y mantener la convivencia. Pero como es imaginable, su funcionamiento no ha estado exento de críticas.

Por otra parte, los Juzgados Vecinales resaltan la conveniencia de establecer un sistema donde la mediación tenga un mayor protagonismo, lo que debe combinarse siempre con la posibilidad de dictar sentencias con efecto de cosa juzgada (sin la cual no podrían ser llamados jueces).

Este es el contexto en que se enmarca el presente trabajo. Por una parte, y a través de las entrevistas y focus se pretende actualizar la información empírica de comienzos de los '90 y verificar si se siguen dando las mismas necesidades. Asimismo, revisaremos la experiencia que España, Estados Unidos y Perú han tenido sobre este tipo de jurisdicciones.

Antes de entrar en materia, queremos recalcar que para cubrir las necesidades de justicia no satisfechas, las posibles medidas a adoptar son muchas y cubren ámbitos muy diversos. La propuesta que aquí se contiene, pretende evaluar sólo un aspecto: la posibilidad y pertinencia de establecer en Chile la llamada Justicia Vecinal (o de paz o de pequeñas causas).

II. Sobre la situación a nivel local: realidad, opiniones y perspectivas

II.1 Aspectos generales

Con el fin de conocer las necesidades jurídicas a nivel local, se realizaron entrevistas en diez comunas extraídas de la tipología elaborada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2005), la que establece siete categorías, en que 1 indica menor población y mayor grado de ruralidad, pobreza y dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y, por el contrario, 7 indica lo opuesto. Se seleccionaron al azar diez comunas de las regiones Metropolitana, V y VI, eligiéndose una comuna por categoría en el caso de las categorías 1 a 4, y en el caso de las categorías 5, a 7 se escogieron dos comunas en cada una, tomando en cuenta la mayor cantidad de población que éstas poseen en comparación con el resto de las categorías. En cada comuna se realizaron dos entrevistas y un grupo focal, con representantes de diferentes instituciones relacionadas con la justicia a nivel local.

Asimismo, como representante del Gobierno Comunal se entrevistó al director de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de cada comuna, o encargado de asuntos comunitarios. Como representante de la Fuerza Pública se entrevistó al comisario de Carabineros o algún individuo indicado por tal comisario. En caso de existir a nivel comunal una oficina de la Corporación de Asistencia Judicial, se entrevistó a la asistente social o abogado jefe de dicha institución. Para el grupo focal, como representantes de la población, se entrevistó a representantes de la unión comunal y de las juntas de vecinos que ejercieran el cargo de presidente o vicepresidente en cualquiera de las dos organizaciones. Para la elaboración de la pauta de entrevistas y de grupos focales se utilizaron indicadores existentes de trabajos realizados en nuestro país por Barros (1993) y del trabajo realizado en América Latina por el PNUD. El período de realización de las entrevistas comprendió entre el mes de abril y mayo del año 2007.

En ellos se verificó que la evidencia anterior que mostraba que ni los juzgados de policía local ni los tribunales ordinarios están en condiciones de tramitar todas las demandas en materias civiles y comerciales, ya sea por falta de procedimientos apropiados o por la sobrecarga de trabajo a la cual se encuentran sometidos, se mantiene. Cualquiera que fuera la razón, se presentaba como una realidad irrefutable el hecho de que la oferta del ser-

vicio justicia en Chile para la población de menores recursos, es insuficiente (PUCV 2005; Cox 2005)

Las entrevistas también confirmaron los estudios de Yáñez (La Nación 2005; Chile.com 2006) que señalaban que un 80,2% y un 77,4% de los pobres opina que la calidad de la justicia que obtienen es mala o muy mala.

Se constata, además, que la población no está informada de sus derechos ni sobre dónde acudir frente a la mayoría de los problemas cotidianos que enfrentan. Ya los estudios de Forja y la OCAJ mostraban que un 87,8% de las personas en condición de pobreza manifiesta no conocer o conocer muy poco sus derechos. Junto a ellos, Yáñez (2004) concluye que quienes señalan que alguno de sus derechos no fue respetado durante el último año un 46,4% contesta que no acudió “a ninguna parte” y sólo un 4,3% indica haber acudido “al juzgado”. Frente a ello, la condición de pobreza es considerada como un factor limitante para exigir los derechos por parte de un 64% de los entrevistados, seguido de un “no saber dónde acudir” (55,8%). Entre los factores vinculados a los costos deben incluirse los problemas de distancia y movilización.

Según la percepción de los entrevistados, gran parte de los conflictos menores y cotidianos que vive la población no son denunciados. Si bien no existen cifras precisas, los estudios de Barros y Correa (1993) confirman esta tendencia, siendo los casos más comunes los de préstamos sin devolución, problemas con arrendatarios y ocupantes, engaños en la compra de productos y peleas por bienes comunes, engaños al comprar productos o contratar servicios, pensiones alimenticias, siendo los menos frecuentes los de naturaleza penal (Barros y Correa 1993; y Barros 1997).

Asimismo, en las entrevistas se constata un alto grado de lejanía o distancia hacia la justicia en la población entrevistada a lo largo de las diferentes categorías comunales, ya sea por motivos territoriales, de realidad social y cultural o por la desconfianza existente en el sistema. La mayoría de los asuntos que los afectan se refieren a conflictos de vecindad y a problemas entre familiares u otras personas con los cuales deben convivir a diario.

Finalmente, si bien existe en nuestro país un servicio de asistencia jurídica pública, descentralizado y con una amplia cobertura territorial, un estudio realizado el año 2005 por el Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso señala que tan sólo un 10,3% de la población potencialmente demandante fue usuaria de los servicios prestados por dicha corporación durante el año 2004. El mismo estudio señalaba que sólo un 42% de los usuarios potenciales conoce las CAJ. La demanda por servicio de asistencia jurídica ha aumentado sostenidamente en el tiempo, aumentando en un 54% durante el periodo 2000–2004.

La información recogida es en lo sustancial consistente con los problemas de acceso a la justicia que pueden verse en otros países, especialmente entre grupos de menores ingresos. (Uprimny 2004; Manríquez 2004).

II.2 Clasificación por comunas: aisladas, mixtas e inseguras

Para efectos de este trabajo, clasificaremos las comunas en aisladas, mixtas e inseguras.

Las comunas aisladas corresponden al tipo 1, 2 y 3 de la tipología usada. Al calificarlas de este modo, nos referimos no únicamente al aislamiento territorial que muchas de ellas poseen, sino que, además, a la sensación que prima en ellas respecto de la justicia. Muchas veces organismos no jurisdiccionales, como por ejemplo las municipalidades, son la cara visible de la justicia y el derecho, asumiendo una carga y una responsabilidad para lo cual no poseen ni las facultades ni los recursos humanos y materiales necesarios.

Los conflictos jurídicos nombrados más frecuentemente en estas localidades son la violencia intrafamiliar, la legalización de tierras y posesiones efectivas y, a medida que aumenta el grado de urbanización, surgen problemas como el consumo de drogas y el hurto. Los asuntos menores que enfrentan están relacionados con la condición rural que caracteriza a estas comunas, dentro de los que se encuentran problemas con animales y situaciones de tierra, como problemas con cercos y canales de regadío. Si volvemos a aumentar el grado de urbanización surgen conflictos como ruidos (de animales y música), conflictos que los habitantes sienten que no son vistos por la justicia, debido a la lejanía por lo cual no creen factibles hacer denuncias. No existe la intención de poner esos conflictos en conocimiento de la justicia, debido a que las soluciones que esperan a esos problemas deben ser rápidas y las sentencias pocas veces pueden ser ejecutadas exitosamente, dadas las características de la población. Muchas multas monetarias o pensiones de alimento no son ejecutables, debido a la situación de desempleo y pobreza de la población.

A pesar de ello, en general, la población entrevistada se demuestra bastante dispuesta a solucionar los conflictos a través del diálogo.

Dadas estas razones es posible ofrecer soluciones solemnizadas por un tercero que no necesariamente debe ser un juez, ya que muchas veces se espera alguien más cercano y de trato más cordial, a quien puedan plantear sus puntos de vista e inquietudes, “sin necesidad de realizar tantos trámites”.

En segundo lugar, encontramos las comunas que llamaremos mixtas, que corresponden a comunas tipo 4 y 5 de la topología que se ha utilizado. Estas han dejado de ser calificadas como rurales o bien, manteniendo esa característica, se encuentran bajo un crecimiento poblacional sostenido debido a la llegada y construcción de villas y proyectos inmobiliarios. En general, estas

comunidades consideran que la llegada de estas personas, con nuevas costumbres, que han deteriorado la convivencia e incrementado los sentimientos de inseguridad. Además, instituciones importantes, como Carabineros, tiene sus atribuciones bastante limitadas como para dar una real solución a sus problemas, de resolución de disputas de la comunidad, por lo que los afectados quedan con la sensación de que la justicia no está actuando y que sus servicios no se están distribuyendo de manera adecuada.

En este segmento, los conflictos de mayor connotación social nombrados en las entrevistas son la violencia intrafamiliar, los robos, hurtos y drogadicción y, dentro de los problemas menores, existe una gran variedad. Entre estos destacan las disputas por animales de campo y domésticos, conflictos de tierras, arrendamientos, peleas y riñas entre vecinos –que son frecuentes–, deudas que no son pagadas, cercos, asuntos relacionados con canales de regadío y el deterioro o mal uso de espacios públicos.

Dentro de las barreras de acceso más importantes, la principal sigue siendo el obstáculo económico y, al igual que en caso de las comunas aisladas, se cree necesario acercar a los tribunales a la realidad local, de manera de poder acceder a una justicia más acorde a la comunidad. Debe considerarse que en muchas comunas los centros de justicia se ubican en localidades lejanas, con lo cual los tiempos y costos de desplazamiento dificultan aún más las posibilidades de seguir un asunto ante los tribunales.

El tiempo de espera es otra barrera percibida como una limitación para el acceso a la justicia, ya que para la población, muchos de los problemas más frecuentes que los aquejan necesitan una solución rápida. Existe, además, una creciente desconfianza en el sistema.

A nivel poblacional, se observan intentos de reparación de vínculos en caso de existir algún conflicto, donde ciertas juntas de vecinos cooperan voluntariamente con este fin. Además, en este tipo de comunas se menciona al alcalde como un ente mediador entre partes, actuando con gran éxito en ciertos casos. A pesar de ello, en caso de no lograrse acuerdo, se mencionan las riñas, peleas y amenazas como alternativas de manejar ciertos problemas.

En tercer lugar, encontramos las comunas inseguras, las cuales corresponden a comunas pobres tipo 6 o 7 de la tipología usada y caracterizadas por la alta frecuencia de denuncia en problemas de mayor connotación social donde, además, la sensación de inseguridad de la población es el sentimiento más frecuentemente nombrado en las entrevistas (sobre asuntos de justicia).

Ante conflictos entre los vecinos destaca el aislamiento y encierro, ya que existe temor a represalias dado el alto nivel de agresividad en la población. Si

bien organizaciones como las juntas de vecinos reciben herramientas y recursos por parte de las municipalidades para operar en caso de problemas, éstas prefieren no involucrarse en ellos. Por esto, se espera una instancia formal de resolución de conflictos, donde se puedan dictar penas exigibles al causante de ellos. La insatisfacción con las sentencias pasa por la percepción de que éstas no acaban con el problema. Incluso, en determinadas situaciones, la intervención judicial agrava el problema.

Muchos asuntos menores son abandonados con el tiempo o, derechamente, no son denunciados a la justicia debido a que el costo de continuar o realizar un litigio es mayor al beneficio que se espera de estos.

Se percibe la falta de educación de la población en temas cívicos, donde se reconoce que existe información sobre sus derechos pero, en general, hay poca disposición a reconocer sus deberes, con lo cual se considera que la solución a los conflictos pasa por un tema intersectorial, en el cual el sistema educacional juega un rol importante.

La conclusión que se puede obtener de las entrevistas que se practicaron es que, a pesar de que en los distintos tipos de comunas existen algunos problemas propios, la problemática general se repite.

Además, hay en todas ellas una sensación de desamparo y lejanía respecto de la justicia. Se puede observar, a nivel general, la necesidad de tener un mejor acceso a ella por parte de la población más vulnerable. Existen claras barreras económicas y educacionales, sin perjuicio de que en muchos casos, también hay una importante barrera de distancia y de acceso.

Por otra parte, la amplitud de los conflictos y su profundidad depende, en general, de la categorización realizada. Pero en todas se aprecia la necesidad de contar con una institucionalidad que pueda dar salida a los problemas que los afectan y que, en general, no son resueltas por la institucionalidad vigente.

No obstante, cabe destacar los esfuerzos que, en muchas de estas comunidades, realizan —a veces sin los medios adecuados— otras instituciones como las municipalidades, los jueces de policía local (donde los hay), y los Carabineros. Sin embargo, esos esfuerzos no son suficientes para cambiar la percepción de que sus conflictos y problemas no son resueltos adecuadamente y permanecen en el tiempo.

Cuadro Resumen de entrevistas

	Comunas aisladas	Comunas mixtas	Comunas inseguras
Sensación sobre la justicia	Abandono	Inseguridad creciente	Inseguridad
Barreras	Económicas Distancia Tiempo de espera	Económicas Distancia Tiempo de espera Creciente desconfianza en el sistema	Económicas Tiempo de espera Desconfianza en el sistema
Conflictos predominantes	Propios de condición rural	Mixtos: propios de condición rural y surgimiento de problemas urbanos	Propios de urbanidad
Necesidad	Acercamiento de justicia a realidad local	Acercamiento de justicia a realidad local	Eficacia justicia Educación
Actitud ante conflictos	Sometimiento Agresividad en casos extremos.	Intento reparación Agresividad	Aislamiento Agresividad
Expectativas	Acercamiento más cordial a la justicia	Mayor velocidad respuesta	Endurecimiento sanciones
Conocimiento formas alternativas solución de conflictos	No, únicamente la agresión	Formas tradicionales (alcalde) Acercamiento a través de medios de comunicación (programas televisión abierta)	No
Aceptación nuevos tribunales	No debería ser un juez	Debe ser una instancia formal Se espera un juez	Se espera un juez
Abandono/ no denuncia de asuntos	Por distancia	Por demora	Costo litigio mayor al beneficio
Satisfacción sentencias	Sentencias no incorporan lado humano	Soluciones no adecuadas a realidad local	Sentencias no acaban conflicto
Recursos	Falta educación Recursos materiales	Falta educación	Falta información

III. Algunas experiencias comparadas: Perú, Estados Unidos y España

La experiencia de juzgados de paz, vecinales o de menores causas es amplia en el mundo. Muchas veces se los ha visto como una posibilidad de obtener resultados menos institucionalizados y mediatizados por la rigidez de la ley, obedeciendo antes a criterios de equidad, buen juicio y justicia de los propios interesados. Estas soluciones han sido especialmente valoradas en regiones aisladas y entre grupos específicos, como los indígenas.

En el fondo, frente al fracaso de la justicia oficial para resolver conflictos entre los ciudadanos y ser verdadera garantía de un acceso igualitario e imparcial, especialmente para los más pobres, aparecen diversas soluciones.

Entre estas, los mecanismos de Resolución Alternativa de Conflictos (RAS), en especial la mediación. Sin embargo, hay que tener cuidado con crear sustitutos para lo que debiera ser proporcionado por el Estado (Vargas 2001; y Peña 2001).

Otra de estas soluciones, que destacan por su efectividad en ciertos contextos, son las llamadas justicias comunitarias o comunales (Brandt y Franco 2006) que, en la práctica, son manifestación de lo que se llama el pluralismo jurídico (Wolkmer 2003). Ellas dan respuestas adecuadas a conflictos que la justicia estatal se muestra incapaz de resolver. Sin embargo, estos mecanismos que tienden a una justicia menos formal y, por decirlo de algún modo, paralela a la oficial, tienen también límites y riesgos (Umprimny s/f; y Manríquez 2004). Por ejemplo, en contextos en que no hay un sistema estatal fuerte –constitucional, judicial y policial– en la protección de los derechos esenciales, la justicia comunitaria puede devengar en despotismo y violencia. Un ejemplo de esto, aunque no en lo judicial, se ha dado en la Ciudad de El Alto de Bolivia (Indaburu 2004).

En otras situaciones, estos juzgados vecinales se han planteado como una instancia previa a la justicia formal. Por ello, antes de llegar a los tribunales de primera instancia, mixtos o especializados, en muchos lugares existen otros jueces menos formales, pero que igualmente son parte de la justicia oficial.

De este modo, cabe destacar que en Perú, están los Jueces de Paz Letrados y los Jueces de Paz no Letrados; en Colombia están los Jueces Municipales –llamados promiscuos, en lo civil y penal– y los Jueces de Paz (CEJA 2007); en México, el Juez de Paz y el Juez Conciliador del Valle de Teotihuacan; en Brasil, dentro del contexto de los Juzgados Especiales y Pequeñas Causas, creados en 1984, se permite la existencia de los llamados Jueces Legos y Conciliadores, además de los Jueces Letrados, aunque cabe señalar que los Estados Federales no están obligados a establecerlos (Rodycz s/f); y en Paraguay hay, también, Jueces de Paz Letrados y Jueces de Paz (Manrique 2007). En España están los Jueces de Paz y se tramita en el congreso una ley sobre Jueces de Proximidad.

Para este trabajo, nos concentraremos en la experiencia de España, Perú y Estados Unidos, por parecernos las más interesantes desde el punto de vista de la realidad nacional.

III.1. Justicia de Paz en Perú

Los Juzgados de Paz son órganos jurisdiccionales de menor cuantía del Poder Judicial peruano. Sin embargo, se caracterizan (Guerra 2005, pp. 35 y 49–50; De Belaunde 2006, p.124) por no estar en su presupuesto y por no ser parte de la carrera judicial ni de la justicia formal o estatal. Así, los Jueces

de Paz no tienen que conocer las normas del derecho escrito y resuelven de acuerdo a los valores, usos, tradiciones y costumbres de sus comunidades, sin perjuicio de la obligación de respetar los derechos fundamentales y el debido proceso. El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial peruano (2004) ha dicho que estos jueces satisfacen un 40% de la demanda por justicia y al 2005 alcanzaban, según Guerra (2005, pp. 49 y 219) y Lovatón (2007, p.194), a más de 5.000, mientras que los demás jueces llegaban¹ sólo a 1.834.

El éxito de estos juzgados radica en que —a diferencia de la justicia formal, diseñada para una sociedad urbana, de habla castellana y criterios occidentales— se han hecho cargo de la realidad peruana, en la que existen (La Rosa 2007) barreras de acceso lingüísticas, geográficas, económicas y culturales². Así, esta justicia es la instancia a la cual pueden acudir los más pobres y marginados.

Con antecedentes indianos y existencia ininterrumpida durante toda la República, estos juzgados son creados o suprimidos por el Poder Judicial, pero sus jueces, que no requieren ser abogados y que no reciben remuneración, son elegidos por la propia comunidad y duran dos años.

Los Juzgados de Paz tienen tres funciones principales: conciliatoria, jurisdiccional y notarial; y sólo cobran por esta última. Su competencia, en todo caso, está limitada tanto por cuantía como por materia. En general, resuelven por conciliación. El proceso es oral e informal, aunque la sentencia debe ser escrita y justificada. Ésta es revisada por Jueces de Paz Letrados, que han de considerar las particularidades culturales en que fue dictada y los criterios de justicia del juez.

Hay una muy buena evaluación de esta justicia. Se dice que su legitimidad, confiabilidad, flexibilidad y rapidez contrastan con las deficiencias de la justicia formal (Solís 2006). Los datos empíricos (Guerra 2005, pp. 158 y 227–232; Lovatón 2007, pp. 190 y 193) lo confirman y muestran altos índices de aprobación que contrastan con el rechazo que recibe el Poder Judicial.

En todo caso, no todo es positivo. Así, se dice que la realidad de estos jueces es disímil según la zona (Ardito 2006). En la costa, más urbana y con mayor educación, tienen menos importancia que en la región andina; y en la amazonía son mirados con desconfianza por la población nativa. A su vez, no siempre reciben el reconocimiento y colaboración debidos por parte de las autoridades políticas, judiciales o municipales. Por último, cabe destacar

1 Corte Suprema, Cortes Superiores, Juzgados Especializados y Mixtos, y Juzgados de Paz Letrados.

2 Así lo reconoce el propio Poder Judicial: Ver Resolución Administrativa 150–2004 del 12/8/2004.

que no existe una visión consensuada sobre la Justicia de Paz y su futuro, especialmente al interior del Poder Judicial.

III.2. Justicia vecinal en los Estados Unidos

En Estados Unidos hay 51 sistemas judiciales: el federal y 50 estatales. En cada Estado, sus ciudades, condados y distritos tienen diversos sistemas de justicia municipal o vecinal. Estos están integrados por tribunales que, con distintos nombres –por ejemplo, *Town Courts*, *Municipal Courts*, *Justices of the Peace*, *Small Claims Courts*–, cumplen también funciones diferentes: notariales, de celebración de matrimonios, de multas y jurisdiccionales. En este ámbito, conocen de asuntos de menor cuantía que se ventilan en procesos en que el juez tiene mayor discrecionalidad para admitir y valorar la prueba y más informales. Es posible agrupar las distintas clases de justicias vecinales en dos grupos: los juzgados no letrados y los tribunales letrados.

Entre los juzgados no letrados están los Jueces de Paz. Estos, que vienen de la tradición inglesa, son elegidos popularmente en muchos estados. Además de jurisdicción limitada, tienen funciones en materia de matrimonio. Esta Justicia ha sido reemplazada en muchos estados por *magistrates courts* que tienen una competencia más amplia, sin embargo, no siempre se exige que sus integrantes sean letrados. Esta justicia no profesional ha generado diversos inconvenientes (Glaberson, 2006).

Entre los tribunales letrados están, fundamentalmente, aquellos que conocen de los *small claims cases*, es decir, asuntos civiles de menor cuantía y problemas comunitarios. Dependiendo del Estado, estos asuntos son conocidos por juzgados especiales de cada condado o por una división especial del juzgado (civil) del condado. También, están dentro de estos tribunales letrados los *Municipal Courts* que conocen de multas, infracciones menores y asuntos de tránsito.

III.3. Los Juzgados de Paz en la experiencia española

Actualmente, la primera instancia civil en España está confiada a dos órganos jurisdiccionales diferentes: los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción –a cuyo cargo hay un juez letrado– y los Juzgados de Paz –que pueden ser servidos por personal lego–. Los Jueces de Paz, que existen desde mediados del XIX, llevan a cabo funciones de justicia en los municipios en que no hay Juzgado de Primera Instancia e Instrucción. A pesar de no ser letrados, son parte del Poder Judicial durante los cuatro años de su nombramiento. En este período gozan de inamovilidad temporal. Si bien estos jueces son nombrados por el Poder Judicial, la designación recae sobre personas elegidas previamente por el pleno del Ayuntamiento. Así, la existencia de influencias políticas ha sido una constante en la provisión del cargo. Originalmente, era honorífico y gratuito, actualmente, quien lo ejerce tiene derecho a una retribución.

Estos Jueces de Paz tienen atribuciones jurisdiccionales directas en materia civil (asuntos de menor cuantía) y en materia penal (faltas) y, además, cumplen funciones de Registro Civil.

La institución de los Jueces de Paz ha recibido numerosas críticas de la doctrina (para todos: Damián 1987; y Bonet e Ivars 1998) y también del Poder Judicial. Ellas se sustentan en el hecho de que no sea letrada y, sobre todo, en su dudosa constitucionalidad. Así, no se ve en estos juzgados una efectiva y debida tutela de los principios de independencia, inamovilidad y responsabilidad, propios de la función judicial en un Estado de Derecho. Otro de los elementos que genera reticencias hacia la institución es la influencia política que existe en el nombramiento de los jueces. De este modo, se puede decir que hay unanimidad en que la existencia de un juez técnico es una de las mayores garantías de la independencia judicial.

Por esto, actualmente, se promueve la sustitución de los Jueces de Paz por Jueces Letrados, independientes e imparciales. Así, en el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de julio de 2005 se incluye, entre otras modificaciones, una propuesta de regulación de la denominada “Justicia de Proximidad”. Esta es un *tertium genus* entre la justicia de carrera y la justicia de paz cuyo objetivo principal es articular un sistema de resolución de conflictos que, normalmente, son poco complejos, pero de gran incidencia social en el seno de las grandes ciudades. De este modo, se desea aliviar la carga de trabajo que pesa sobre los Juzgados de Primera Instancia, los cuales dejarían de conocer estos asuntos menores que, por su volumen, distraen y retrasan la solución de otras cuestiones. De esta forma, el sistema judicial español intenta salir al paso del creciente aumento de la litigiosidad y la demora en la respuesta judicial que se produce en algunos grandes núcleos urbanos.

IV. Elementos específicos para la implementación de Juzgados Vecinales en Chile

IV.1. Objetivos

La implementación de esta propuesta traerá como beneficio directo una ampliación del acceso a la justicia hacia sectores tradicionalmente privados de tutela judicial efectiva.

La lejanía de los centros de justicia y su actual concentración en ciudades más importantes del país, muchas veces dificultan que la población pueda siquiera iniciar un caso, debiendo soportar abusos, injusticias y vulneración de derechos. En la actualidad, seguir adelante con una causa implica dedicar una significativa cantidad de recursos económicos y personales, lo que esta vedado para las personas de menores ingresos y para quienes, por diversas

razones, tienen restricciones para dejar sus ocupaciones diarias. Estos juzgados tendrán carácter comunal, existiendo la posibilidad de que estos se trasladen dentro de la misma, lo que disminuirá un costo que ha contribuido a alejar aún más las posibilidades de acceder a la justicia y gozar los beneficios de un estado de derecho.

A lo anterior se debe agregar que la estructura procesal simplificada de los tribunales propuestos, reducirá los costos y facilitará el acceso a la justicia, debido, por ejemplo, a que para seguir una causa ya no sería necesario contratar a un abogado.

Asimismo, la oralidad e informalidad del sistema permitirá a la persona tener una mayor cercanía con el juez, y a este último, una mayor preocupación por la protección de los derechos sustantivos.

Creemos además, que la disminución de barreras de distancia, económicas, educacionales y de tiempos de espera, contribuirán indirectamente a mejorar la percepción de la población sobre la justicia y sobre las instituciones encargadas de impartirla ya que podrá acceder a una solución real, más efectiva y rápida a los problemas diarios que enfrenta. Ello permitirá también una disminución de la brecha de desigualdad, al democratizar el acceso a un bien público tan significativo como el jurisdiccional, que contribuye a asegurar la vigencia del derecho y la protección que la ley nos brinda a todos.

Por otra parte, el contacto directo con el juez permitirá a largo plazo, que éste pueda ejercer una labor educativa e informativa en la población, entregándole herramientas para que puedan solucionar gran parte de sus conflictos cotidianos que los aquejan de manera pacífica y autónoma, contribuyendo con el tiempo a una progresiva desjudicialización de ciertos asuntos.

Demás está decir, que el sólo acto de resolver un asunto por la vía jurisdiccional, entrega una importante señal social, tanto de vigencia de las normas como de educación sobre el sistema legal y los derechos y límites de cada cual.

Los efectos del acceso eficaz y oportuno a la solución de conflictos además de los ya señalados de mejorar la calidad de nuestra cultura cívica y de ofrecer herramientas de solución alternativa y pacífica de conflictos, contribuirá, en el largo plazo, a la disminución de conflictividad vecinal, ya que muchas veces el surgimiento de conflictos de mayor complejidad deriva de conflictos menores y cotidianos no resueltos, que van poco a poco generando un clima de animosidad y confrontación.

La sola existencia de una solución jurisdiccional desincentivará el abuso de derecho y el incumplimiento de contratos a menor escala, que con el siste-

ma actual quedan, en la práctica, al margen de todo mecanismo de compulsión legal, entregados al honor de los contratantes. Ello deja a los afectados en situaciones de indefensión, que los vuelve proclives a la autotutela y la autocomposición.

Finalmente, respecto a la posible cobertura, podemos decir que ella será directamente proporcional a los recursos asignados. Pero en la fórmula de un juzgado por comuna, y uno adicional por cada cien mil habitantes, podemos señalar que la cobertura será nacional y los beneficiados seremos cada uno de los ciudadanos del país que tendrá certeza de la protección que le brinda la ley y una mejor forma de proteger sus derechos y solucionar sus disputas.

IV.2. Estimación de costos y sistema de financiamiento

Antes de entrar al análisis más estructural de la propuesta, vale la pena destacar el relativo bajo costo de implementación de esta reforma. A pesar de que es imposible realizar un cálculo exacto sobre los recursos requeridos —porque ello dependerá de los estándares de servicio que se les quiera dar— resulta ilustrativa la cifra entregada junto al proyecto de ley presentado por el gobierno el 19 de Noviembre de 1992 (Boletín 869–08), y que pretendía crear Juzgados Vecinales.

En este proyecto, se informaba que de un universo de 334 municipalidades, en ese momento sólo 183 contaban con Juzgados de Policía Local. Es decir, sólo un poco más de la mitad (lo que vuelve insuficiente la cobertura para el caso de que se aceptara la idea de transformar los Juzgados de Policía Local en Juzgados Vecinales).

Para los efectos de estimar un costo global de implementar Juzgados Vecinales, decía el proyecto, “se ha considerado un número igual de jueces vecinales con idéntico grado a los de policía local, y que para el resto de las municipalidades se ha calculado un cargo de juez para cada una de ellas, asignándoles un grado de asimilación menor en dos posiciones al del alcalde respectivo”. El costo global de dicha propuesta —que se pretendía fuera financiado con los recursos de las municipalidades— alcanzaba en conjunto a \$ 1.505 millones anuales, a valores de noviembre de 1992 (equivalentes a 2.214 millones del 2007)³. Ello significa menos de 5 millones de dólares anuales, cifra que nos parece excesivamente baja (este proyecto contemplaba el financiamiento municipal de los juzgados). Si se calcula un costo aproximado de 10 mil dólares mensuales por cada tribunal, se podría establecer un tribunal para cada comuna del país con un costo anual cercano a los 40 millones de dólares.

³ Guarismo obtenido luego de aplicar la cifra señalada un factor de amplificación de 1,604 (resultante de aplicar la inflación de la época hasta ahora).

Por tanto, más importante que los montos que pueda implicar –que parezcan perfectamente financiables– nos parece más relevante la forma que tenga dicho financiamiento.

Para asegurar tanto el financiamiento como la independencia de los juzgados frente al “financista”, hemos sugerido que se entregue un mínimo anual en la ley de presupuesto, asignado por comuna en función exclusiva de la cantidad de habitantes, los que no podrán destinarse a otro objeto. Sin perjuicio de ello, en el cálculo del monto por comuna podrían considerarse otros factores adicionales como la situación de pobreza de la misma.

Adicionalmente, nuestro proyecto contempla la posibilidad de financiamiento adicional, realizado en forma directa por cada municipio.

Hemos preferido esta fórmula por razones de equidad, ya que si cada municipio financiase sus propios Juzgados Vecinales, su existencia –y la protección y todos los demás efectos positivos que ellos aseguran– dependería básicamente de los niveles de ingresos de la comuna y de la voluntad política del alcalde y su consejo. Si no se asegura un mínimo suficiente con cargo a rentas generales, el propósito central de ofrecer protección jurisdiccional a todos los ciudadanos del país, especialmente los más desposeídos, no se lograría, manteniéndose profundas diferencias de acceso a la justicia entre habitantes de una comuna u otra.

Adicionalmente, creemos que el financiamiento municipal restaría independencia al juzgado en sus actuaciones, ya que sus medios –e incluso su existencia– dependerían de la voluntad política de turno. La propuesta de financiamiento municipal entronca en buena medida con la solución de reemplazo de jueces de policía local por jueces vecinales. Bajo este esquema, el financiamiento de cada juzgado por parte de cada comuna no es otra cosa que mantener su estructura actual en forma cabal. Solución planteada, por ejemplo, por el grupo de estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP) (Valenzuela, 1991).

No obstante lo anterior, luego de asegurar un nivel mínimo de acceso a la justicia con financiamiento central, hemos creído legítimo ofrecer a cada municipio la posibilidad de mejorar el servicio, con cargo a su propio presupuesto.

La forma de financiar a los Juzgados Vecinales es un asunto crítico. Se ha sugerido que los jueces vecinales utilicen los recursos e infraestructuras físicas y humanas actualmente asignadas a los juzgados de Policía Local. Sin embargo, a pesar de los evidentes beneficios de simplicidad y viabilidad de esta propuesta, hemos desestimado esta propuesta por las razones que más adelante exponemos.

IV.3. Contexto normativo y factibilidad legal: exigencias constitucionales

La Constitución Política de la República no impone ningún tipo de obstáculo para la creación de Juzgados Vecinales, pero impone una serie de requisitos relevantes que deben ser considerados.

- I. En primer lugar, el artículo 76 señala que “La facultad de conocer las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales creados por ley”. Ello no impone otro requisito que implementar esta reforma mediante un proyecto de ley, que dada la materia, deberá ser aprobado por el Congreso por las 4/7 parte de los diputados y senadores en ejercicio (art. 65 N° 2, 66 y 77).
- II. En segundo lugar, la Constitución señala que “los jueces letrados serán designados por el Presidente de la República, a propuesta de una terna de la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva” (art. 78 inciso 7). Esta norma presenta dos frentes: el primero es que por “juez letrado” se ha entendido al juez abogado, en circunstancias que en muchos países los juzgados vecinales han sido ocupados por personas que no necesariamente han de ser abogados. Si bien nosotros hemos creído que existen muy buenas razones para que los futuros jueces vecinales tengan una formación jurídica completa, nos encontramos acá con una exigencia constitucional adicional: su designación es realizada por el Presidente de la República, en circunstancias que nosotros sugerimos un mecanismo de designación más descentralizado y cercano a la comunidad.

Esta exigencia puede ser solucionada al menos de tres maneras. La primera, interpretando la Constitución de modo de entender que ella no se refiere a los jueces vecinales cuando impone el requisito de designación presidencial, porque ellos no serían propiamente jueces letrados. Este argumento es débil si consideramos que todos los jueces del país son igualmente jueces, pertenecen al mismo Poder Judicial y deben velar por la correcta aplicación de la ley. Pero por otro lado, existe el antecedente de los árbitros arbitradores, que pueden conocer cualquier tipo de asuntos recurriendo a la equidad natural y que no necesariamente deben ser abogados.

La segunda sería no imponiendo el requisito de que los jueces vecinales sean “letrados”, sustituyéndolo por una recomendación a la Corte de Apelaciones respectiva y al alcalde, de que en caso de presentarse “letrados” al concurso de oposición, deba preferirse a éstos, salvo que existan fundadas razones para no hacerlo. Finalmente, una tercera posibilidad es modificar la Constitución en este punto, despejando toda duda al respecto. Esta solución es la más pura. Sin embargo, si bien esta es la solución más correcta como técnica legislativa, puede enfrentar alguna dificultad de tipo política.

III.– Finalmente, el artículo 80 de la Constitución señala que “los jueces durarán en sus cargos durante su buen comportamiento, pero los inferiores desempeñarán su respectiva judicatura por el tiempo que determinen las leyes”. En este punto no se presentan problemas, porque proponemos que su duración sea indefinida. Pero cabe señalar que tampoco se observarían problemas en caso de optarse por una designación sujeta a plazo, señalado este en la ley.

IV.4. Herramientas, instrumentos, mecanismos: propuestas concretas

Hemos entendido que el estudio de los Juzgados Vecinales deberá abordar los siguientes tópicos

1. Creación de Juzgados Vecinales en las diferentes comunas del país, con competencias diferentes a los actuales Juzgados de Policía Local.
2. Procedimientos a utilizar, regidos por los principios de informalidad, celeridad, inmediatez y oralidad. Del mismo modo, debieran crearse instancias para facilitar las vías autocompositivas y los acuerdos entre las partes.
3. Estructura de los Juzgados Vecinales.

Entre otras, ella deberá considerar la distribución de estos juzgados por comunas, la forma de generación (designación) y remoción, su duración, los requisitos para ser juez vecinal, sus competencias, entre otros factores relevantes.

Asimismo, esta propuesta deberá abordar en forma completa los procedimientos y los mecanismos de ejecución de acuerdos y sentencias que se generen ante estos tribunales, así como la correcta integración de los mismos con el sistema judicial del país (dependencia, jerarquía, régimen disciplinario).

A continuación, analizaremos brevemente los aspectos que nos han parecido más relevantes.

a. Juzgados Vecinales y Juzgados de Policía Local

Es natural que la propuesta de los Jueces Vecinales, de carácter comunal, encargados de resolver asuntos de la diaria convivencia y de menor cuantía, haya sido vinculada con la de los actuales jueces de policía local. Sin embargo, ambas instituciones no son directamente equiparables, tanto por sus funciones, estructura, dependencia, competencia y función social, entre otras. Se ha señalado que modificar la estructura y competencia de los Jueces de Policía Local, transformándolos en Juzgados Vecinales, tendría muchas ventajas. Entre ellos, el contar ya en muchas comunas con una infraestructura razonable para estos efectos, y con una serie de recursos humanos habituales a las labores judiciales.

Estimamos que para completar esta función habría que realizar muchos cambios: asegurar su dedicación exclusiva al cargo, ampliar sus competencias, reforzar su autonomía, simplificar y modernizar los mecanismos de multas (especialmente las de tráfico, que copan buena parte de su capacidad operativa y que en muchos países se ha solucionado por la vía del pago voluntario anticipado de la infracción) y hacer una serie de reformas estructurales para incorporarlos al sistema judicial de modo adecuado.

Por ello, transformar los actuales jueces de policía local en jueces vecinales es una posibilidad atractiva, aunque no exenta de complicaciones. Entre sus ventajas, está la existencia actual de recursos (físicos, humanos y financieros) que podrían ser destinados directamente a este nuevo sistema de tribunales.

Sin embargo, lo anterior puede ser criticado por las previsibles presiones que existirían para mantener la dependencia de los jueces vecinales de la municipalidad (incluyendo designaciones, remoción, entre otros), y por otro lado, para mantener a los actuales jueces de policía local, acostumbrados a formas de trabajo que en algunos casos pueden ser difíciles de modificar (mentalidad sancionadora, entre otras).

Adicionalmente, no creemos conveniente entregar a los juzgados vecinales el conocimiento sobre procesos infraccionales y juicios de tránsito, que en los últimos años ha tenido un aumento proporcional al crecimiento del parque automotriz (y de la creciente intervención en los juicios de parte de las compañías de seguros). Creemos conveniente mantener para ellos una jurisdicción especializada, la que puede ser abordada en forma muy satisfactoria por los actuales Jueces de Policía Local. De hecho, de los más de 1,5 millones de ingresos de causas al sistema de Policía Local (cuantitativamente cerca de un 45% del total nacional), 71% de ellos corresponde a multas de tránsito, lo que indica que estos tribunales ya se avocan mayoritariamente a esta tarea (Correa y Barros, 1993; y Barros, 1997). Esta solución permite mantener la existencia de ambos tribunales, pero con competencias limitadas. Ello permitiría evitar la confusión que para los ciudadanos —e incluso para las autoridades— significaría la existencia de tribunales comunales paralelos y avocados al mismo tipo de asuntos.

b. Procedimiento

Los juzgados vecinales deben estar regidos por los principios de gratuidad, informalidad, concentración, inmediatez y oralidad. El juez podrá ser sumamente flexible en el procedimiento, pero manteniendo el respeto a las garantías de debido proceso. A su vez, se le entregan amplias facultades para decretar medidas cautelares provisionales, limitando la interposición de recursos.

Asimismo, para comparecer en juicio no se exige la representación de un abogado, dando al juez un rol más activo y directivo sobre el proceso. Todo ello, con el objeto de asegurar el respeto y protección de los derechos sustantivos por sobre el ritualismo procesal clásico. De este modo, por ejemplo, el juez podrá decretar medidas de prueba, o interrogar a los testigos y a las partes.

El tribunal deberá dejar constancia de cada una de sus actuaciones relevantes del proceso (sentencia, presentaciones de las partes, entre otras) en cualquier medio que de seguridad sobre la conservación fidedigna de su contenido. De este mismo modo, el juez deberá dejar constancia de cualquier hecho o declaración que soliciten las partes.

Finalmente, hemos creído conveniente estructurar en forma básica la audiencia de contestación y prueba, de modo de facilitar su desarrollo a las partes y al juez (sin perjuicio de las facultades directivas de este último). Ello nos ha parecido particularmente importante en un sistema donde existen pocos antecedentes y pocas prácticas de juicios orales.

Adicionalmente, hemos creído necesario limitar los recursos contra las resoluciones dictados por jueces vecinales. Mantener las disposiciones vigentes para jueces de letras y procesos ordinarios, podría ralentizar el procedimiento y atochar a los tribunales de segunda instancia, lo que volvería más precaria y condicionada la labor jurisdiccional de estos juzgados. Además, existiría una férrea oposición del propio Poder Judicial, que no querría aumentar su descrédito asumiendo nuevas funciones sin los correspondientes incrementos presupuestarios.

De este modo, dejando de lado los recursos disciplinarios que siempre caben, hemos dejado subsistente un recurso único, similar al que en materia penal ha sustituido al recurso de apelación, y que ha sido llamado “recurso de nulidad”. Este recurso procede sólo contra sentencias definitivas que hayan sido dictadas vulnerando el debido proceso o las normas de orden público, o en forma manifiestamente arbitraria o injusta. Adicionalmente, como una forma de desincentivar la interposición instrumental y dilatoria, se propone que –siempre que el solicitante pierda el recurso– pague las costas del mismo. El tribunal competente para conocer de esta reclamación será el Juez de Letras que sea competente en el territorio jurisdiccional respectivo.

c. Nombramiento de los jueces vecinales

El problema de la designación de los jueces siempre se ha presentado como uno de los más problemáticos en el diseño de cualquier sistema de justicia, porque de este único acto se derivan las principales posibilidades de control e intervención de la judicatura. Las distintas fórmulas presentadas en la experiencia comparada no han dejado de ser problemáticas. Por ejemplo, en

España, Damián señala que “...la politización del cargo de juez vecinal ha sido una constante histórica de la que no será fácil sustraerse si se tiene en cuenta el carácter político del órgano encargado de efectuar la designación” (Damián, 1987).

Pero esta objeción nos parece insuficiente, porque todo acto de designación envuelve un acto político, sea quien sea que lo haga. Por ello, es mejor implementar un mecanismo de participación múltiple, donde los debidos frenos y contrapesos limiten los abusos de poder, las arbitrariedades y las luchas soterradas por el poder.

Por otro lado, la elección popular de los jueces vecinales por sufragio universal se ha visto como una posibilidad y como una práctica en muchos países. Sin embargo, creemos que ella es la propuesta más problemática de todas, ya que vincula al juez a quienes le dieron el poder, especialmente cuando la elección ha sido reñida. Incluso cuando se trate de jueces particularmente probos y honorables, los derrotados en la elección no acatarán sus sentencias creyendo que se trata de un juez imparcial.

En los últimos años, muchos países han realizado importantes esfuerzos con el objeto de neutralizar o restringir las posibilidades de politización en la carrera judicial, dándose también la cooperación entre diferentes estamentos de la organización política. Por ello, hemos sugerido que la designación de los Jueces se Paz sea realizadas por el consejo municipal, a sugerencia del alcalde y por una mayoría de 2/3 de sus integrantes. El alcalde elegirá el nombre de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva, previo concurso público de antecedentes y oposición para calificar idoneidad de postulantes.

Creemos que este sistema tiene suficientes filtros y contrapesos, dificultando significativamente cualquier intento del poder político de favorecer a sus amigos y perjudicar a sus enemigos. Adicionalmente, el alto quórum exigido por el consejo municipal, obliga al alcalde a proponer nombres de consenso y general aceptación.

Adicionalmente, con el objeto de aumentar los espacios a la participación ciudadana en este tipo de juzgados, hemos considerado que en el proceso de elección (oposición) las organizaciones sociales y los habitantes de cada comuna puedan pronunciarse e informar a la Corte de Apelaciones y a las autoridades municipales sobre los antecedentes y méritos de los candidatos.

Es previsible que constantemente exista un flujo de informaciones sobre el Juez Vecinal entre los vecinos y organizaciones sociales, el alcalde y el consejo municipal. No nos ha parecido necesario ni conveniente regular la forma de esta participación, para dejar que ésta siga los cauces normales que puedan existir al interior de cualquier comuna.

Con estos mecanismos, la cercanía del juzgado vecinal con la comunidad queda asegurada, protegiendo a su vez su independencia y alejando el riesgo de politización.

d. Requisitos para ser juez vecinal

No deben establecerse criterios distintos a los señalados para los de otros jueces, pudiendo aceptarse algunas variantes derivadas de la importancia de asegurar el respeto que por ellos debe manifestar la comunidad en que desempeñan su labor. Por ello, en primer lugar sugerimos que sean ciudadanos con derecho a voto, lo que manifiesta un mínimo interés por el devenir comunitario. En segundo lugar, haber mostrado irreprochable conducta anterior. En este punto limitamos la severidad de la exigencia a condenas por delitos que merezcan pena aflictiva (más de tres años de presidio) y a la existencia de protestos de documentos mercantiles y sentencias judiciales civiles ejecutoriadas no cumplidas. Se dejaron de lado faltas y delitos menores.

Respecto a los estudios necesarios para ser Juez Vecinal, en un primer momento estimamos suficiente el tener un título profesional (o equivalente) y acreditar conocimientos jurídicos relevantes. Pero en el contexto actual de nuestra vida como país (mayor complejidad y disponibilidad de bienes, mayores regulaciones, entre otros), y dado el mayor número de abogados disponibles en la sociedad, hemos creído razonable preferir o incluso exigir a los jueces vecinales cumplir con este requisito, sin perjuicio a lo señalado más arriba sobre la designación presidencial que la Constitución establece para los jueces de letras (que no consideramos conveniente para este caso).

Sobre este punto también ha existido mucha polémica en la experiencia comparada, pues ni en Perú, ni en España ni en Estados Unidos se exige título de abogado para realizar esta función aunque, en general, la opinión es que ello debiera revertirse.

En efecto, creemos que el derecho ha alcanzado tales niveles de complejidad, que la sola prudencia y la rectitud moral no bastan para resolver un asunto conforme a la ley, siquiera conforme a su espíritu. Ello puede ser injusto aún cuando se diga que se resuelve en equidad, porque equidad no puede ser arbitrariedad, y debe entenderse contenida, al menos, en los principios generales de la legislación.

Sobre este punto, y para la realidad de nuestro país, nosotros hemos preferido la designación de jueces letrados, no sólo porque ello permite aumentar su competencia y encomendarles asuntos de mayor complejidad, ofreciendo una mayor seguridad en su capacidad para respetar y cumplir la ley y conducir el proceso, así como por el mayor respeto que merecerán de parte de la población.

En efecto, creemos que el Juez Vecinal no es menos juez que el resto de los jueces que integran el Poder Judicial, y debiendo aplicar las mismas leyes, es menester que tengan la formación que les permite aplicarla e interpretarla en forma adecuada. Nos alejamos, dada la realidad nacional, de las propuestas que sugerían un juez cercano a las formas de vida y costumbres de cada grupo.

Finalmente, podemos decir que la propuesta elaborada al alero del CEP y que ya ha sido comentada, establecía incompatibilidades relacionadas con el parentesco y que parecen dignas de ser consideradas. (Valenzuela 1991, pp. 217 y 234)

e. Competencia

Existe un razonable consenso en cuanto a la conveniencia de entregar a los jueces vecinales los asuntos de menor cuantía y todos aquellos que perturben la convivencia comunal, pudiendo incluir en este ámbito los juicios de consumo y algunas otras competencias específicas.

Naturalmente, ello implicará una reasignación de muchas de las competencias que hoy tienen los jueces de letras (causas de mínima y menor cuantía) y los Juzgados de Policía Local. Sin embargo, creemos conveniente mantener en estos últimos todos los asuntos infraccionales (de cualquier tipo) y los asuntos relacionados al tránsito (propuesta incluida en proyecto del año 1992).

De esta manera, corresponderá a los jueces vecinales, por exclusión, todo aquello que no conozcan los jueces de letras ni los jueces de policía local. Sin embargo, creemos que en este último punto debemos ser muy cuidadosos, ya que un trabajo poco prolijo de delimitación de competencias podría dejar en la esfera del conocimiento de los jueces vecinales asuntos que no podrán abordarse en forma adecuada. Sabido es que los Juzgados de Letras enfrentan muchos problemas específicos (cantidades significativas de juicios de cobranza, asuntos no contenciosos, etc.), para los que deben buscarse soluciones específicas. Especialmente creemos importante cuidar que los Juzgados Vecinales no se entiendan como una fórmula instrumental para descomprimir y “arreglar” el sistema de ingresos a los Juzgados de Letras. Ello no sólo sería inconveniente desde el punto de vista de los juzgados vecinales, sino de la organización político social del país, pues sería privilegiar una vez más a los tribunales que por conocer asuntos de mayor cuantía, son utilizados por personas de más altos ingresos y mayor patrimonio. Lo que se busca con los juzgados vecinales, en buena medida, es lo contrario: crear una institucionalidad legal que permita el acceso a la justicia a los grupos tradicionalmente más postergados.

Finalmente, hemos creído inconveniente incorporar por ahora el conocimiento de faltas penales, ya que ellas, actualmente, están siendo abordadas

por el nuevo sistema procesal penal. Una cosa similar puede decirse de los asuntos de familia y de trabajo, en los cuales nuestro país ha realizado reformas en forma reciente.

Siguiendo en la línea de lo ya dicho, queremos referirnos en forma separada y especial al conocimiento de los asuntos no jurisdiccionales asignados a muchos tipos de juzgados, porque prevemos que pueden ser fácilmente derivados a los nuevos juzgados vecinales. Hemos querido recalcar la importancia de mantener para los jueces vecinales una competencia estrictamente jurisdiccional. Si bien es efectivo que en la actualidad los juzgados ordinarios conocen muchos asuntos de orden administrativo, no creemos que la forma de abordar esta situación y corregirla sea por la vía de derivar estos asuntos a una institución jurisdiccional nueva, a quien tampoco corresponden.

El problema de los asuntos no contenciosos entregados a la justicia por circunstancias coyunturales o históricas, obedece a una dinámica propia, que debe ser resuelto en forma directa, suficiente y separada. (Valenzuela 1991).

f. Ubicación

Proponemos que los Juzgados Vecinales se instalen en cada comuna, facultándoseles e incluso exigiéndoles cierta movilidad prudencial, de modo que puedan acercar la justicia a la comunidad⁴. En la actualidad, muchos de los juzgados de letras se encuentran lejos de donde el conflicto ha acontecido, lo que contribuye a general esa situación de lejanía, desconocimiento y falta de acceso a la justicia.

Sobre este punto hay posiciones más radicales. Sólo a modo de ejemplo, señalamos la del diputado español Javier Pérez Royo, quien señalaba que “no sólo entendemos que deben mantenerse los jueces vecinales, sino aumentarse sus competencias, siendo, además, completadas con la figura del juez de barrio, en ambos casos designados mediante sufragio universal” (Damián 1987).

Vinculado a este tema, se ha señalado también el de la necesidad de vivir en el lugar donde se encuentra el Juzgado Vecinal. La literatura comparada es prolífica en este punto, y en Chile, el proyecto de ley del año 1971 consideraba esta exigencia.

Entendemos que ello se haya justificado para localidades alejadas o para grupos con características culturales e idiomáticas especiales, como podemos

⁴ En la actualidad, los tribunales se organizan por materia y por territorio, sin que exista una planificación eficiente al respecto. La ley 18.969 de 10 de marzo de 1990, modificó el COT señalando que en todas las comunas debía haber al menos un juez letrado. En dicho momento, casi 1/3 de las comunas no cumplía dicho requisito. Tampoco existe una racionalidad ni una proporción entre cantidad de habitantes y número de jueces (Valenzuela, 1991).

ver en muchos lugares de Latinoamérica. En ellos, el desconocimiento de la cultura del lugar puede llevar al juez a sancionar como faltas graves prácticas culturalmente aceptadas, y a pasar por alto vulneraciones de normas que en una determinada comunidad puedan considerarse relevantes. Todos estos aspectos son particularmente visibles cuando el juez vecinal actúa como autoridad local o como mediador (Damián 1987, p. 213).

Pero creemos que salvo algunas excepciones, para la realidad nacional actual esto no es relevante, debiendo privilegiarse su buen desempeño antes que asuntos meramente formales como el domicilio.

Por otro lado, para las comunidades con clara identificación étnica, preferimos dejar la evaluación de la pertinencia de exigir este requisito a las autoridades que designen al juez vecinal, sobretodo considerando que en muchas partes del país, no es difícil vivir en una comuna y trabajar en otra cercana.

Creemos también importante señalar que cada Juzgado deberá tener un despacho—archivo, donde trabajará y recibirá su correspondencia. Sin perjuicio de ello, podrá requerir dependencias de cualquier comisaría para trasladar su asiento y recibir a las partes. En circunstancias especiales, calificadas por el propio juez, podrá desplazarse a los lugares que estime convenientes para el mejor resultado de su labor, para lo cual podrá requerir la asistencia de fuerza pública. Sin perjuicio de lo anterior, el juez deberá concurrir periódicamente a las localidades que forman parte de la comuna o agrupación de comunas para ejercer sus funciones, el lapso de tiempo será determinado anualmente por el alcalde con acuerdo del consejo.

g. Duración en el cargo

Existen buenas razones para sugerir que los jueces vecinales duren mientras mantengan su buen desempeño y otras tantas para sugerir periodos limitados en el tiempo. Nosotros nos hemos inclinado por un periodo indefinido.

h. Estructura

En cada comuna habrá, a lo menos, un juez vecinal, y uno adicional por cada cien mil habitantes. Ejercerán sus funciones auxiliado por personal administrativo (secretaría de tribunal). Los municipios, por acuerdo de su respectivo consejo, podrán aumentar el número de sus jueces vecinales y fijarles el territorio de su competencia, con cargo a su propio presupuesto.

i. Dependencia

Uno de los problemas que surgen al plantear la propuesta de los jueces vecinales es la forma de integrarlos al Sistema Judicial.

Cómo se haga lo anterior tiene varias consecuencias relevantes. La primera de ellas dice relación con la supervigilancia disciplinaria a que estos

juzgados estarán sujetos. La Constitución entrega esta función en forma exclusiva a la Corte Suprema, por lo que cualquier cambio en este sentido debiera incorporar una reforma constitucional. Ello no parece necesario ni conveniente, por lo que hemos propuesto que la supervigilancia disciplinaria de los jueces vecinales siga radicada en la Corte Suprema, lo cual no impide, a nuestro entender, que los juzgados vecinales y sus funcionarios sean autónomos, pudiendo plantarse que no pertenezcan ni al escalafón municipal ni al del poder judicial.

De este modo, la dependencia de los jueces vecinales y de los funcionarios de su tribunal será mixta: para efectos financieros y administrativos dependerán de la municipalidad, pero quedarán sujetos a la supervisión disciplinaria de la Corte Suprema, sin perjuicio de que el alcalde, con acuerdo del consejo, pueda solicitar ésta como parte interesada la remoción u otra medida cualquiera.

j. Supervisión

Cada seis meses, un ministro de la Corte de Apelaciones evaluará en terreno la actuación del juzgado vecinal, especialmente su imparcialidad, respeto a las normas del debido proceso y debida conducta. El informe que emita será presentado al consejo municipal. Si se calificare al juez en forma deficiente por más de dos periodos, cesará en sus funciones de forma inmediata.

k. Personas que pueden actuar como demandantes y demandados ante los juzgados vecinales

Para mantener el carácter estrictamente vecinal de estos juzgados, hemos creído necesario excluir de su órbita a personas jurídicas que razonablemente puedan tener los medios para recurrir a la justicia ordinaria o a la arbitral. Para resolver este punto, hemos recurrido al criterio de la facturación anual, la cual no podrá ser superior a las 500 UTM anuales. Se prefirió este factor por ser más objetivo y permanente que el de la utilidad. Sin embargo, para los asuntos hasta ahora consideradas de arbitraje forzoso (liquidaciones de sociedad y particiones) la cuantía se elevó a 2.000 UTM, por lo que muy previsiblemente estos jueces en buena medida asumirían funciones de juez partididor (en la actualidad estos asuntos no son asumidos gratuitamente por ningún organismo).

Por el contrario, cualquier persona podrá ser demandada ante un juez vecinal. Pero si presentare reconvencción y esta dificultare un proceso rápido de la primera demanda, deberá tramitarse por separado.

l. Imperio

En cuanto al imperio, creemos que lo más conveniente es recurrir a las reglas generales, simplificándolas en cuanto ello sea posible. Al igual que cualquier

juez, los jueces vecinales podrán dar órdenes directas a Carabineros para el cumplimiento de sus resoluciones. Posibilitar que estas comunicaciones sean hechas por correo electrónico con firma digital, podría ser un buen mecanismo para imprimir celeridad a sus disposiciones.

m. Comparecencia en juicio de las partes

Para simplificar, reducir costos y hacer verdaderamente más factible la cercanía de los juzgados vecinales a la comunidad, debe permitirse la comparecencia en juicio con o sin abogado, a libre voluntad de los interesados. Sin embargo, cuando una de las partes concurra con abogado, el juez deberá procurar que la otra obtenga asesoría jurídica, de modo tal de asegurar la igualdad de armas en el juicio.

n. Requisitos de las presentaciones

El principio de informalidad implica que las actuaciones judiciales no tendrán otros requisitos que ser realizadas con claridad y en forma educada. Será el propio juez, quien en su primera actuación y con acuerdo de la parte demandante, fijará, en forma precisa y clara, el objeto y pretensiones de la reclamación.

Su sentencia, a su vez, no tendrá otros requisitos que hacer una breve mención a la demanda y a las defensas presentadas, a las pruebas tenidas en consideración para formar su convicción, y el fallo, con todas las precisiones que sean necesarias para su cabal cumplimiento.

ñ. Causales de implicancia y recusación

En este punto se seguirán las reglas generales, pero se podrá sancionar al juez que no se recuse voluntariamente cuando sabía la circunstancia que lo afectaba. La razón para ello es la ignorancia o desconocimiento que las partes no letradas tendrán tanto de las causales como de los antecedentes del juez, así como la confianza que se espera que la comunidad deposite en ellos. Cuando exista diferencia sobre la procedencia de causales de implicancia o recusación, conocerá el asunto el juez de letras de la comuna o agrupación de comunas.

o. Reglas sobre la prueba

El juez apreciará la prueba de acuerdo con los principios de la sana crítica. Es decir, formará su convicción según su mejor parecer, pero siguiendo las máximas de la lógica y la evidencia.

Asimismo, el juez vecinal podrá decretar actuaciones probatorias, teniendo en el juicio una participación mucho mayor a la que se le permite a un juez ordinario, quien por regla general debe comportarse como tercero absoluto. Dentro de las actuaciones probatorias, podrá el juez vecinal pedir a los

departamentos públicos o municipales, los informes técnicos que considere necesarios para el mejor conocimiento de una causa.

p. Actividades políticas del juez vecinal

Los jueces vecinales no podrán postular a cargos de elección popular, una vez que haya terminado su oficio, por los próximos cuatro años. Con ello se pretende impedir la utilización de los juzgados como un cargo trampolín, desde el cual se obtiene una amplia figuración, y un apoyo mayoritario, favoreciendo arbitrariamente a determinados grupos sociales. Creemos fundamental establecer esta limitación, porque uno de los principales riesgos de esta institucionalidad es su instrumentalización por grupos organizados de diverso tipo y objetivos.

V. Estrategia de implementación (a modo de conclusión)⁵

El tema de los conflictos jurídicos de poca cuantía ha estado presente desde los albores de la República, sin encontrar una respuesta adecuada (Frei 2000).

Desde mediados de los años '60 se han contabilizado ocho intentos por lograr el objetivo. (Frei 2000, pp. 20–21). Dentro de estos, a comienzos de los '90, en un trabajo desarrollado bajo el alero del CEP, se propuso, como una manera de facilitar la implementación, convertir a los jueces de policía local en jueces de paz vecinal. (Valenzuela 1991, pp. 59–89)

De todas las iniciativas que se han llevado a cabo, la que estuvo más cerca de concretarse fue aquella que, como Mensaje del Ejecutivo, envió el Presidente Aylwin al Congreso Nacional en noviembre de 1992 (Boletín 869–07). Sin embargo, también a petición del Ejecutivo, su discusión fue suspendida y el proyecto enviado a archivo en 1995.

Durante su tramitación, el ex Ministro de Justicia, don Francisco Cumplido y su asesor don Jorge Correa Sutil, sostenían que “no tiene sentido reconocer los más completos catálogos de garantías individuales, si no se brinda a todas las personas la posibilidad de concurrir ante un tribunal independiente que haga realidad tales derechos y sancione a sus infractores (...) tampoco es posible pretender la existencia de un sistema civilizado de convivencia, si un alto porcentaje de la población carece de la posibilidad real de acceder a los mecanismos formales para resolver sus disputas (...) actualmente nuestros conciudadanos, especialmente los de más bajos ingresos, tienen serias dificultades para acceder a dichos mecanismos por diversas razones, tales como la

⁵ La investigación incluye una propuesta normativa, la cual está disponible en: www.uc.cl/agenda-publica/concursopoliticaspUBLICAS

falta de cobertura adecuada, la lejanía física de los tribunales de los sectores residenciales populares, la lentitud y complejidad de sus procedimientos y la imposibilidad de acceso a una adecuada asesoría jurídica.

(...) Lo anterior significa, en la práctica, que las personas más desposeídas toman contacto con los juzgados ordinarios casi únicamente cuando son requeridos en procesos criminales y sólo muy excepcionalmente como autores de los mismos. En cuanto a los procesos civiles (...) están casi totalmente reservados a las grandes instituciones de crédito y empresas del país(...) Los tribunales de policía local, que en un comienzo fueron pensados para atender precisamente los problemas más cotidianos de los individuos, han derivado en una justicia especializada en materias de tránsito, lo que no le permite entender y solucionar con rapidez y eficiencia otro tipo de conflictos(...)Lo anterior hace imprescindible la creación de una justicia rápida y no formal, orientada fundamentalmente por los principios de la oralidad y de la inmediación, que está inserta en la comunidad cuyos problemas debe solucionar y que tenga por objeto conocer aquellos conflictos de común ocurrencia y de no gran envergadura o complejidad”.

Cabe recordar, por su importancia lo que la Corte Suprema dijo frente a dicho proyecto que “considera de suma urgencia y comparte los propósitos e intenciones (de) facilitar el acceso a la justicia, en especial de los sectores de más bajos ingresos; a proporcionar las oportunidades y medios para que los ciudadanos puedan resolver sus conflictos conforme a la ley y a brindarles a éstos la posibilidad de concurrir ante un juez independiente para hacer realidad sus derechos y sancionar a sus infractores; como también coincide con sus aseveraciones de que los tribunales de Policía Local, pensados en un comienzo para atender precisamente los problemas más cotidianos de los sujetos, han derivado en una justicia especializada en las materias de tránsito, que no les ha permitido entender y solucionar con rapidez y eficiencia este otro tipo de situaciones y conflictos”.

Sostuvo asimismo que “con una justicia rápida y no formal, orientada fundamentalmente por los principios de la oralidad y la inmediación, dichos objetivos pueden alcanzarse por los Juzgados Vecinales, los que insertos en la comunidad cuyos problemas deben solucionar, serán los llamados a conocer aquellos asuntos y cuestiones de común ocurrencia y de no gran envergadura o complejidad”.

La Corte Suprema llamó su atención sobre los riesgos que impone una implementación deficiente: “Todas estas intenciones y elevados objetivos que inspiran el proyecto que se informa, pueden verse frustrados o malogrados si no se los armoniza con la realidad, vale decir si no se consideran, desde su inicio, el número suficiente de tribunales que van a existir, las condiciones materiales junto a los recursos económicos y sobre todo el personal especia-

lizado que como mínimo deben contar” (...) “El Juzgado Vecinal precisamente por toda la amplitud de competencia que se le asigna, constituirá un valioso y eficaz instrumento jurisdiccional para suplir el vacío existente, pero considera a la vez que para evitar que la idea esencial se desnaturalice o que el sistema se frustre y traiga como consecuencia un motivo más de crítica a la administración de justicia, es indispensable que asuma la responsabilidad de efectuar un esfuerzo real de dotar a esta nueva estructura de todos los medios y recursos necesarios para satisfacer sus objetivos”. (Boletín 869–07)

El máximo tribunal del país concluía que el proyecto de implementación de los juzgados vecinales “es probablemente uno de los más importantes de los que hasta ahora se han propuesto, de manera que es de esperar que todos los recursos económicos y financieros que se requieran sean aplicados con la finalidad de cumplir con sinceridad los propósitos e intenciones que en él se proclaman”.

Más aún, sugería que se dejase de lado el proyecto de reorganización del Ministerio Público destinando los cuantiosos fondos destinados a esa reforma a los Juzgados Vecinales.

Este proyecto fue postergado por la llamada “reforma penal”, pero una vez implementada ésta, no hay razones para seguir postergando el proyecto de justicia vecinal. Existiendo la voluntad política de implementarla, su difusión y aceptación debieran ser sencillas, ya que en líneas generales, el proyecto carece de problemas y dificultades. Así ha podido verse en cada ocasión y en cada foro en que el proyecto ha sido tratado.

Como comentario final queremos señalar estos que juzgados se insertan en el proceso mundial de especialización de judicaturas. Ella permite aumentar la eficiencia en el conocimiento de determinados tipos de asuntos, sobre todo los de habitual ocurrencia, así como la seguridad jurídica sobre la forma de entender el derecho. Es normal que esta tendencia a la especialización se produzca en forma más notoria y temática en los tribunales superiores (tribunal de cuentas, libre competencia, familia, trabajo, etc.), pero la justicia vecinal no escapa a este fenómeno mundial.

Incluso en los casos en que se ha planteado dejar en manos de los juzgados vecinales todo aquello que no puede o no conviene sea entregado a tribunales especializados, dándose a ellos un carácter residual, se observa también una forma de especialización en los asuntos ahora llamados vecinales y de menor cuantía.

Por todo lo señalado, ahora parecen existir las condiciones para que este proyecto vuelva a ponerse en la palestra y logre el apoyo político necesario para su implementación.

Referencias

- **Ardito, W.**, 2004. Justicia de Paz y Derecho Indígena en el Perú. Disponible en: http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf (Extraído el 13 de marzo de 2007)
- **Anabalon Sanderson, C.**, 1944. Tratado Práctico de Derecho Procesal Civil Chileno. Santiago: Ediciones de la Universidad de Chile.
- **Ballesteros, M.E.**, 1890. La Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus disposiciones.(Tomo I). Santiago de Chile: Imprenta Nacional.
- **Banco Mundial**, 2002. Informe sobre el desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los MERCADOS. Washington, Mundi–Prensa.
- **Barros Lezaeta, L.**, 1997. Proyecto Apoyo al Mejoramiento de la Justicia. Opiniones y experiencias de los sectores populares urbanos en torno a la justicia. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- **Bates Hidalgo, L.**, 1992. Acceso a la Justicia y las Personas de Escasos Recursos. En: El Poder Judicial en la Encrucijada. Estudios Acerca de la Política Judicial en Chile. Santiago: Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, 155–206.
- **Brandt, H–J. y Franco Valdivia, R.** (compiladores), 2006. Justicia Comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, El Tratamiento de Conflictos, Un estudio de actas en 133 comunidades. Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal.
- **Bonet, J. e Ivars, J.**, 1998. Algunas consideraciones en relación al Juez de Paz. Revista del Poder Judicial, 49, 131–162
- **Carrasco, D.** Mecanismos ciudadanos de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo. 74–81.
- **Castillo, J.**, 2006. Problemas de acceso a la justicia civil en Chile. En: Silva P., J.P.; García G., J.F.; y Leturia, F.J., eds. Justicia Civil y Comercial: Una reforma pendiente. Bases para el diseño de la Reforma Procesal Civil. Santiago, Chile: Fundación Libertad y Desarrollo y Pontificia Universidad Católica de Chile, 313–335.
- **Centro de Estudios de Justicia de de las Américas (CEJA)**, 2007. Reporte de la Justicia Tercera Edición (2006–2007). Santiago: CEJA. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reportes> (Extraído el 3 de agosto de 2007)

- **Cesari, F.**, 2002. La demora en el dictado de sentencias como obstáculo al acceso a la jurisdicción. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus No 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible en: http://www.fondejus.org/publicaciones/publicaciones_3.doc. [Extraído el 4 de agosto 2007];
- **Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.** Primer Informe Boletín 869-07, octubre de 1993.
- **Consejo Ejecutivo del Poder Judicial**, 2004. Resolución Administrativa 150-2004. Lima: El Peruano. Diario Oficial, Año XXI N° 8845, 27.600. (Disponible en el portal del Diario Oficial El Peruano, <http://www.elperuano.com.pe/gesponl/wfrmNormasBuscar.htm>)
- **Correa Sutil, J. y Barros Lezaeta, L.** eds., 1993. Justicia y Marginalidad. Percepción de los pobres. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- **Correa Sutil, J. y Vargas Viancos, J.E.**, 1995. Diagnóstico del sistema judicial chileno. Chile: Corporación de Promoción Universitaria. (Disponible en: <http://www.juanenriquevargas.cl/wordpress/wp-content/uploads/diagnosticodelsistemajudicialchileno.pdf>)
- **Cox, S.** (coord.), 2005. Estudio Diagnóstico sobre la oferta de acceso a la Justicia en Chile a la Población de Escasos Recursos y otros sectores vulnerables. Corporación ONG FORJA y Centro de Estudios de Justicia de las Américas CEJA. Disponible en: http://www.accesoaljusticia.cl/si/docs/mas/Diagnostico_sobre_la_Oferta_de_Acceso_a_la_Justicia.pdf [Extraído el 5 de agosto 2007]
- **Cox Urrejola, S.**, 2006. Acceso a la Justicia. Realidades – Tendencias y Propuestas. Disponible en: [http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX\(2\).pdf](http://foroantofagasta.bcn.cl/documentos/pdf/DOCUMENTO_COX(2).pdf) . [Extraído el 5 de agosto de 2007]
- **Cuervo, J.I.**, 2004. Lineamientos de Política Pública para el Acceso a la Justicia de Grupos Vulnerables por Razones Económicas . Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y El Caribe. Disponible en: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/Lineamientos.doc. [Extraído el 4 de agosto 2007]
- **Chile.com**, 2006. ¿Justicia para Todos?. Disponible en: http://www.chile.com/tpl/articulo/detalle/masnotas.tpl?cod_articulo=76126 [Extraído el 5 de agosto de 2007]
- **Damián, J.**, 1987. Los Jueces de Paz, antecedentes históricos y perspectivas actuales. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- **De Belaunde, J.**, 2006. La Reforma del sistema de Justicia, ¿En el camino correcto? Breve balance de su situación actual y de los retos

pendientes. Lima: Fundación Konrad Adenauer e Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

- **Eliades A.E.**, 2002. Acceso a la justicia una visión globalizante. Buenos Aires, Cuadernos Fondejus No 6, Fundación de Estudios para la Justicia. Disponible en: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_5.doc. pp. 9–10 y 22. (Extraído el 4 de agosto 2007)
- **Frei, J.**, 2000. Evolución histórica y naturaleza jurisdiccional de la Justicia Local. En: S. Cox, ed. Justicia Local Municipio y Comunidad. Realidades y Desafíos. Santiago, Chile, 13–33.
- **Galindo, P.**, 2003. INDICADORES SUBJETIVOS Estudios, Calificaciones de Riesgo y Encuestas de Percepción Pública sobre los Sistemas de Justicia. Resultados Recientes para las Américas. Revista Sistemas Judiciales, No 6. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)
- **García, J.F. y Castro, R.**, 2006. Serie Informe Político No 97: Radiografía al Poder Judicial. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en: <http://www.lyd.com/> (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- **García, J. F. y Leturia, F. J.**, 2006. Serie Informe Político No 95: La Justicia Civil y Comercial Chilena en crisis: Bases para el diseño de su Reforma. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo. Disponible en <http://www.lyd.com/> (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- **Indaburu Quintana, R.**, 2004. Evaluación de la Ciudad del Alto. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Bolivia. Disponible en: <http://bolivia.usaid.gov/StudiesAndReports/InformeFinalElAlto.pdf> (Extraído el 3 de agosto)
- **Glaberson, W.**, 2006. Broken Bench: In Tiny Courts of New York, Abuses of Law and Power, New York Times, 25 de septiembre.
- **Guerra, M. E.**, 2005. Hacia una Justicia de Paz. Un asunto de interés nacional. Lima: Editorial Jurídica Grijley.
- **Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma**, 2005. Más de un Millón y Medio de Causas Ingresaron a los juzgados de Policía Local el año 2004. Disponible en http://www.uas.cl/site/santiago/noticias.php?ID_VIEW=682&VIEW_N=1 (Extraído el 5 de agosto 2007)
- **La Nación**, 2005. Investigación revela negativa percepción de los más desposeídos. Un 80,2% de los pobres evalúa mal la calidad de la justicia. La Nación, 9 de junio. Disponible en: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/edic/2005_06_09_1/home/home.html (Extraído el 5 de agosto de 2007)

- **La Rosa Calle, Javier.** Acceso a la Justicia: Elementos para incorporar un enfoque integral de política pública. En: J. La Rosa, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. Perú: Instituto de Defensa Legal, 19–36.
- **Libedinsky Tschorne, M.,** 1990. Informe sobre La Eficiencia de los Tribunales de Justicia (Materias de su Conocimiento, Acceso a la Justicia y Eficiencia de las Resoluciones Judiciales). Las Reformas Legislativas más Urgentes para obtener una Mayor Eficiencia del Poder Judicial. En: Proyecto de Capacitación, Formación, Perfeccionamiento y Política Judicial. Documentos y Materiales. (Tomo I). Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 414–452.
- **Lovatón, D.,** 2007. ¿Cómo diseñar una política pública que identifique la demanda de acceso a la justicia?. En: J. La Rosa, coord. Acceso a la Justicia en el Mundo Rural. Perú: Instituto de Defensa Legal, 187–200.
- **Loewenstein, K.,** 1979. Teoría de la Constitución. Barcelona: Editorial Ariel.
- **Mayers, L.,** 1979. El Sistema Legal Norteamericano. 2a ed. Buenos Aires: Bibliográfica Omesa.
- **Mery Nieto, R.,** 2002. Estudio de Caso No 65. La demanda por justicia un problema de política pública. Santiago: Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudiosCaso/CASO65.pdf>. (Extraído el 5 de agosto de 2007)
- **Manrique, A.,** 2004. La Justicia Comunitaria en América Latina: Avances y Desafíos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y El Caribe. Disponible en: http://www.lac-workspace.undp.org.co/fileadmin/Seguridad_Ciudadana/Justicia/Estudios_Tematicos/La_justicia_comunitaria_en_America_Latina.doc (Extraído el 4 de agosto)
- **Morenilla, J. M.,** 1968. La organización de los tribunales y la reforma judicial en los Estados Unidos de América. Madrid: Ediciones Centro de Estudios Jurídicos.
- **Palomo Vélez, D.,** 2005. Proceso civil oral: ¿Qué modelo de juez requiere? Revista de Derecho de Valdivia, 18 (1), 171–197.
- **Peña González, C.,** 2001. ¿Estimular los mecanismos alternativos? Revista Sistemas Judiciales, No 2. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)
- **Pontificia Universidad Católica de Valparaíso,** 2005. Estudio de diagnóstico sobre la demanda de Servicios Jurídicos en la población de escasos recursos. Disponible en: <http://www.redjusticiaforja.cl/Demanda.pdf> (Extraído el 3 de agosto de 2007)

- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, 2000. Desarrollo Humano en Chile 2000. Más sociedad para gobernar el futuro. Santiago: PNUD.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, 2004. Desarrollo Humano en Chile 2004. El Poder: ¿para qué y para quién?. Santiago: PNUD.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, 2005. Manual de Políticas Públicas para Acceso a la Justicia. América Latina y el Caribe. Buenos Aires: PNUD.
- **Revista Ciudadanía y Derechos**, 2003. Corporación FORJA, No 28.
- **Roche, C.L.** (Coordinadora), 2000. Estudio sobre acceso de Personas de Escasos Recursos a la Justicia. En: Roche, C.L.; Richter, J; y Pérez, N. Los Excluidos de la Justicia en Venezuela. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/informacion/miscelaneas/miscelaneas.shtml> (Extraído el 5 de agosto 2007)
- **Rodycz, W.C. s/f.** El Juzgado Especial y de Pequeñas Causas en la solución del problema del acceso a la justicia en Brasil. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/ponencias/Wilson%20Rodycz.doc> (Extraído el: 3 de agosto) y en <http://cejamericas.org/doc/documentos/rodycz-juzgado-especial.pdf>
- **Roldán Bulnes, F. y Vidal Quera, F.**, 2001. Acceso a la Justicia. Propuesta para su optimización. Buenos Aires, Editores del Puerto. Disponible en: http://www.fundejus.org/publicaciones/publicaciones_4.doc . (Extraído el 4 de agosto 2007)
- Solis, J., 2006. La importancia del Juez de Paz. SUYANA. Justicia de Paz: Esperanza del Poder Judicial. Revista institucional de la Oficina de Justicia de Paz de la Corte Superior de Justicia de Junín, Año II (2), 7.
- **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)**, 2005. Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal–municipal. Santiago: SUBDERE.
- **Uprimny Yepes, R.** s/f. Jueces de Paz y Justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: http://www.djs.org.co/pdf/libros/ru_juecesPaz.pdf (Extraído el 4 de agosto)
- **Valenzuela Somarriva, E.** (Coord.), 1991. Propositiones para la Reforma Judicial. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- **Vargas Viancos, J.E.**, 2001. Problemas de los sistemas alternos de solución de conflictos como alternativa de política pública en el sector

judicial. Revista Sistemas Judiciales, No 2. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/sistemas-judiciales/index.html> (Extraído el 2 de agosto de 2007)

- **Vargas Viancos, J.E.**, 2005. La Reforma a la justicia civil desde la perspectiva de las políticas públicas. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/proyectos/JEV_reformajusticiacivil_ppp.pdf. (Extraído el 5 de agosto 2007)
- **Viveros, F.** Los actuales mecanismos institucionales de protección. En: ¿Se protegen en Chile los Derechos Ciudadanos? Intervenciones y desarrollo de foro público organizado por el Capítulo Chileno del Ombudsman con la colaboración de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional –ACDI– y la Comisión Andina de Juristas, agosto 2002 Santiago. Santiago: Capítulo Chileno del Ombudsman Defensor del Pueblo, 61–68
- **Wolkmer, A. C.**, 2003. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. En: García-Villegas, M. y Rodríguez, C. Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, Universidad Nacional de Colombia. pp. 247–259 .Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>)
- **Yáñez, M.** 2004. Percepción de la población pobre de Santiago sobre los derechos de las personas en Chile. Resumen Ejecutivo. Santiago.

Mecanismos de subasta para la protección ambiental y de otros recursos comunes

INVESTIGADOR

JUAN PABLO MONTERO

Académico Instituto Economía UC

Resumen

Una de las dificultades que enfrentan las autoridades reguladoras en el diseño de políticas eficientes para la protección y preservación de recursos comunes (v.gr., calidad del aire, calidad del agua, cuerpos de agua, pesquerías) es que gran parte de la información relevante para el diseño está en manos privadas. En efecto, los mejores informados respecto de los costos y beneficios asociados al uso de estos recursos son los agentes que los perciben. Este trabajo desarrolla una propuesta de mecanismo regulador relativamente simple que induce a los agentes involucrados a revelar información privada en forma fidedigna, logrando así, un diseño regulador económicamente eficiente. Se trata de una subasta de precio uniforme y sobre cerrado por licencias de uso del recurso (v.gr., permisos de contaminación, derechos de agua, cuotas de pesca) con parte de los ingresos de la subasta devueltos a los agentes participantes. Junto con la discusión teórica–conceptual de las propiedades y funcionamiento del mecanismo de subasta, se presenta una aplicación ilustrativa del mecanismo usando para ello el problema de contaminación de descargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) en una sección alta del río Bío Bío, ubicado en la zona centro–sur de Chile.

1. Antecedentes

Es bien sabido que parte de la información que las autoridades reguladoras requieren para la implementación de una regulación socialmente eficiente

1 Investigador Asociado del Center of Energy and Environmental Policy Research del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Se agradecen los valiosos comentarios de José Tomás Morel, Claudia Ferreiro, Claudio Bonacic, Carlos Chávez, Guillermo Donoso, Fernando Estenssoro, Paula Jaras y participantes en el Taller de Políticas Públicas de la UC. De igual manera se agradece el financiamiento del Concurso de Políticas Públicas 2007, coordinado por la Dirección de Asuntos Públicos UC, y del Instituto Milenio SCI (P05-004F). Todas las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen de manera alguna a las instituciones anteriormente señaladas.

está en manos de los mismos agentes que van a ser regulados.² Por lo mismo, estos agentes pueden tener incentivos a distorsionar la información que entregan con el objeto de obtener una regulación más favorable. La regulación de la contaminación ambiental –sea ésta en la forma de descargas a la atmósfera o a un cuerpo de agua– es un buen ejemplo. En general, los reguladores ambientales no conocen los costos de abatir emisiones de las firmas. Dado que una regulación eficiente de la contaminación debe tomar en cuenta tanto los costos de abatimiento como los beneficios de dicho abatimiento para terceros (v.gr., otras firmas distintas a las que están siendo reguladas, población cercana, etc.), los reguladores no podrán establecer el nivel de contaminación socialmente óptimo sin comunicarse con las firmas.

En consecuencia, un diseño de regulación ambiental eficiente necesariamente debe hacerse cargo del problema de información asimétrica que existe entre el regulador y las empresas a regular. En algunos casos el problema de información asimétrica se puede extender a los agentes que son afectados por la contaminación en el sentido de que son éstos últimos los que mejor saben acerca de la pérdida de bienestar que la contaminación les significa. La literatura económica incluye distintos mecanismos reguladores que han sido desarrollados con el objeto de resolver este problema de información asimétrica, es decir, de inducir a los agentes relevantes a entregar información verdadera al regulador y poder así implementar una regulación socialmente eficiente (v.gr., Dasgupta et al., 1980). El gran inconveniente de estos mecanismos es que mientras algunos son complejos de implementar, otros requieren de supuestos que raramente se cumplen en la práctica, como por ejemplo, que las firmas se conocen muy bien entre ellas y/o que existe un gran número de empresas. Por lo mismo, no es sorprendente que nada parecido a estos mecanismos haya sido usado en la práctica o que esté bajo consideración por hacedores de políticas públicas (v.gr., Stavins, 2003).

En un trabajo reciente, Montero (2008), se propone un mecanismo de regulación tanto o más eficiente que los mecanismos anteriores y sustancialmente más simple, ya que está construido sobre instrumentos de regulación actualmente en uso. El mecanismo consiste en una subasta de permisos de contaminación bajo un esquema de sobre cerrado y precio uniforme. En una subasta convencional de sobre cerrado y precio uniforme el regulador/martillero fija ex-ante (antes de recibir información de parte de las firmas) el número total de licencias a repartir entre las firmas, con lo cual la oferta de licencias es una curva perfectamente vertical, es decir,

2 Es importante destacar que esta propuesta parte de la premisa que el objetivo de las autoridades reguladoras es la maximización del bienestar de la sociedad. En consecuencia, no hay un análisis de economía política en torno al rol que podría jugar un instrumento como el mecanismo de subasta dentro de un ambiente de actividad reguladora fuertemente gobernado por intereses individuales, tanto de reguladores como de regulados.

inelástica. El precio que las firmas pagan por cada una de las licencias se obtiene de *cruzar* esta curva de oferta vertical con la demanda agregada por licencias, la cual se construye a partir de las demandas individuales enviadas vía sobre cerrado por cada firma al regulador. En un contexto de control de la contaminación, existen dos problemas con una subasta de este tipo. El primero es que el regulador no sabe *ex-ante* cuál es el número eficiente de licencias a subastar. Aún conociendo esto último, el segundo problema con este tipo de subastas es que nada asegura que las firmas informen sus verdaderas curvas de demandas (Wilson, 1979), lo cual puede llevar a una mala asignación de recursos especialmente en situaciones donde hay pocas empresas.

Montero (2008) resuelve ambos problemas introduciendo dos modificaciones al esquema de sobre cerrado y precio uniforme. En primer lugar el número total de licencias no es fijo *ex-ante* sino que es endógeno a las demandas por licencias que informan las firmas y al daño que el otorgamiento de dichas licencias significa para terceros. La segunda modificación es la introducción de reembolsos. Parte de los ingresos de la subasta son devueltos a las firmas pero no de una manera arbitraria sino de forma que éstas tengan incentivos a informar sus verdaderas demandas en la subasta. Con estas dos modificaciones, el mecanismo de subasta propuesto en Montero (2008) resulta ser no sólo socialmente eficiente sino que además robusto en su implementación, pues cada firma tiene incentivos a informar la verdad independiente de lo que informen las otras firmas.³

La idea del mecanismo consiste en hacer que cada firma perciba el daño que su presencia significa para el resto de la sociedad. Consideremos, por ejemplo, el caso de una sola firma contaminante. En este ejemplo, lo que la subasta solicita a la firma pagar por un determinado número de licencias es exactamente igual al daño ambiental que significa para la sociedad asignar dicho número de licencias a la firma. En el caso de existir dos o más firmas contaminantes, cada firma paga por el daño ambiental residual asociado a la asignación de sus respectivas licencias, donde daño residual se refiere específicamente al daño adicional o por encima del aquel causado por el resto de las otras firmas contaminantes.

Sin duda para hacer de este mecanismo de subasta una propuesta factible de política pública para la regulación ambiental y posiblemente de otros recursos comunes (v.gr., pesquerías) se requiere, entre otras cosas, entender sus méritos teóricos y prácticos. El objetivo de este documento es precisamente

³ Existen otros mecanismos reguladores cuya implementación es más débil en el sentido de que es óptimo para una empresa informar la verdad sí y sólo si las otras empresas también están informando verazmente.

ilustrar dichos méritos a través de la aplicación del mecanismo a un caso de control de contaminación en el país. Se ha escogido el problema de contaminación de descargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) en una sección alta del río Bío Bío, el cual está ubicado en la zona centro-sur de Chile. Esta elección obedece básicamente a dos razones: La primera es disponibilidad de datos. La segunda razón es que este caso permite apreciar con mayor nitidez las ventajas del mecanismo de subasta al tratarse de un contaminante que no se mezcla uniformemente, ya que es descargado en distintos puntos del río, y que proviene de pocas fuentes (tres plantas de celulosa y dos plantas de tratamiento). Este caso sirve, además, para mostrar que a diferencia de otras propuestas reguladoras, el mecanismo de subasta sigue funcionando igualmente bien cuando el objetivo ambiental está definido exógenamente como un umbral de concentración en algún punto de control.

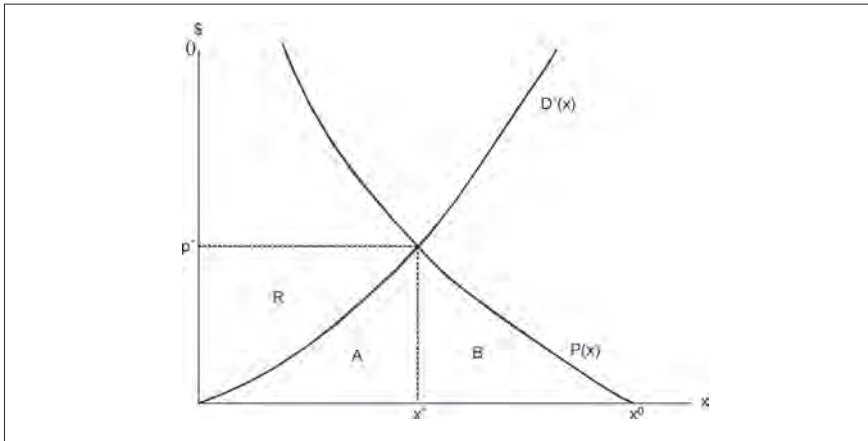
El resto del documento se organiza de la siguiente forma: en la Sección 2 se desarrolla la parte teórica de la propuesta de política pública que considera este estudio, la que consiste en una descripción del mecanismo de subasta propuesto en Montero (2008). En la Sección 3 se profundiza en una aplicación de la propuesta usando para ello el problema de contaminación en el río Bío Bío. En la Sección 4 se extiende la aplicación a otros aspectos tales como el destino de los ingresos de la subasta, información asimétrica por el lado de los daños, entrada de firmas y frecuencia de la subasta. La Sección 5 contiene comentarios finales.

2. Propuesta: Un mecanismo de subasta

Antes de describir el mecanismo de subasta es necesario definir formalmente qué entendemos por regulación socialmente eficiente. Entonces, entraremos a explicar cómo el mecanismo de subasta implementa dicha solución. Con el objeto de simplificar ambas tareas vamos a partir con el caso más simple, que es la regulación de las emisiones de una sola firma.

2.1 Regulación socialmente eficiente

El problema de regulación de una firma se presenta en la **Figura 1**. En el eje horizontal se presentan las emisiones de la firma, denotadas por x , y en el eje vertical el valor monetario asociado a estas emisiones tanto para la firma como para los agentes que son afectados por la contaminación. La curva $D'(x)$ es la curva marginal de daño ambiental. Esta curva mide la pérdida de bienestar de los agentes afectados por la contaminación ante un aumento marginal de las emisiones. Esto implica que el daño total para un nivel de contaminación x es igual al área bajo la curva $D'(x)$ desde 0 hasta x . Por ejemplo, el daño ambiental cuando $x = x^*$ corresponde al área **A**. El daño ambiental se denota por $D(x)$ y $D'(x)$ corresponde al incremento marginal de $D(x)$.

FIGURA 1 **Asignación socialmente eficiente**

Por otro lado, la curva $P(x)$ captura la disposición a pagar de la firma por licencias de contaminación, o equivalentemente, el costo marginal que le significa a la firma reducir contaminación. En ausencia de regulación, la firma no enfrenta ningún precio por contaminar, en consecuencia, sus emisiones serían x^0 . Por lo tanto, si se le exige a la firma reducir su contaminación de x^0 a x , el costo de abatimiento para la firma sería igual al área bajo la curva $P(x)$ desde x hasta x^0 . Por ejemplo, el costo de reducir emisiones desde x^0 hasta $x = x^*$ corresponde al área **B**. Este costo de abatimiento se denota por $C(x)$ y $P(x)$ corresponde a la reducción marginal de $C(x)$; más precisamente, $P(x) = -C'(x)$.

El problema de un regulador benevolente –preocupado por el bienestar de la sociedad– es establecer el nivel de emisiones de la firma que minimiza el costo para la comunidad de controlar la contaminación, medido este último como la suma del costo de abatir emisiones incurrido por la firma –e indirectamente por los consumidores que compran sus productos y/o servicios– y el daño ambiental que produce la contaminación. Formalmente, el problema del regulador es elegir aquel x que minimiza $C(x) + D(x)$. La solución a este problema nos entrega el nivel de contaminación socialmente eficiente, la cual debe cumplir con la condición de que en el margen el costo de la firma de reducir una unidad más es exactamente igual al beneficio ambiental que eso significa. En otras palabras, para que el nivel de contaminación x sea el socialmente eficiente se debe cumplir que

$$P(x) = D'(x) \quad (1)$$

En el caso de la **Figura 1**, la asignación socialmente eficiente es x^* , lo que lleva a una pérdida de bienestar de la sociedad igual a la suma de las áreas **A** y **B**. Si uno permite a la firma aumentar su emisión por sobre x^* , el costo

total para la sociedad sería mayor que $A + B$, ya que la caída en el costo de abatimiento no alcanzaría a compensar el aumento en el daño ambiental. Si, por el contrario, se exige a la firma emitir menos de x^* , el costo total para la sociedad sería igualmente mayor que $A + B$, ya que el aumento en el costo de abatimiento superaría a la caída en el daño ambiental. La asignación x^* es entonces la que minimiza la suma $C(x) + D(x)$.

Ahora bien, si el regulador tiene un buen conocimiento de las curvas $D'(x)$ y $P(x)$ y, por lo tanto, de $D(x)$ y $C(x)$, la implementación de la solución socialmente eficiente es, en principio, relativamente simple. El regulador puede establecer un estándar de emisión igual a x^* (equivalente a entregar x^* licencias de contaminación) o fijar un impuesto a las emisiones igual a p^* . Según la curva $P(x)$, cuando el precio por contaminar es igual a p^* , la firma estaría dispuesta a comprar exactamente x^* unidades de contaminación.

El problema del regulador se complica cuando $P(x)$ es información privada de la firma.⁴ Suponga que el regulador decide comunicarse con la firma antes de establecer el nivel de control de la contaminación. Si la regulación toma la forma de impuestos, la firma tendrá incentivos a informar que su curva de demanda por contaminación es mucho menor a $P(x)$, la verdadera curva, con la idea de reducir p^* lo más posible (idealmente, a cero). Por el contrario, si la regulación está basada en cuotas de emisión, ya sea en la forma de estándares o licencias, la firma tendrá incentivos a sobreinformar su curva de demanda con la idea de obtener el mayor x^* posible (idealmente, igual o mayor a x^0). Tal como veremos en la próxima sección, el mecanismo de subasta resuelve este problema de información asimétrica —el que la firma esté mejor informada que el regulador acerca de $P(x)$ — llevando a la firma a informar su verdadera curva de demanda y permitiendo así, la implementación de la solución socialmente eficiente.

2.2 Subasta para una firma

El mecanismo de subasta opera de la siguiente forma para el caso de una sola firma con una curva de demanda $P(x)$, la cual es desconocida por el regulador. En primer lugar, la firma es informada de todas las reglas de la subasta, a saber, cómo se despeja la subasta y cómo se establecen los reembolsos. A continuación, la firma es llamada a comunicar al regulador/martillero (en un sobre cerrado) su curva de demanda por licencias de contaminación. Vamos

⁴ Si bien el conocimiento acerca de $D'(x)$ puede estar sujeto a incertidumbre, esto no tiene implicancias en el diseño regulador; basta con que el regulador trabaje con la curva esperada de daño marginal (la que puede haber sido consensuada después de la revisión de varios estudios científicos). El problema surge cuando la construcción de $D'(x)$ incluye agentes que están mucho mejor informados que el regulador respecto de los daños que la contaminación les significa. Tal como se explica más adelante, el mecanismo de subasta está igualmente capacitado para resolver estos problemas de información asimétrica por el lado de los daños.

a denotar por $\underline{P}(x)$ a la curva informada por la firma, la cual, en principio, no tiene porqué coincidir con la verdadera curva $P(x)$. Con esta información el regulador despeja la subasta, determina el precio p y el número de licencias l , usando la siguiente fórmula:

$$p = \underline{P}(l) = D'(l) \quad (2)$$

donde $D'(l)$ es el daño marginal de entregar l licencias.

La firma adquiere l licencias y paga p por cada una. Acto seguido, la firma recibe un reembolso de una fracción $\alpha(l)$ de los ingresos de la subasta. No se puede descartar *a priori* que la fracción $\alpha(l)$ sea función del número de licencias que adquiere la firma. Restando los reembolsos, el pago final $T(l)$ en que incurre la firma por las licencias se reduce a

$$T(l) = p \cdot l - \alpha(l) \cdot p \cdot l = [1 - \alpha(l)] \cdot p \cdot l$$

El problema del regulador es encontrar aquella fracción $\alpha(l)$ que induzca a la firma a informar su verdadera curva de demanda en la subasta. Si el regulador logra que la firma informe verazmente su curva, la fórmula de despeje de la subasta asegura la implementación de la solución socialmente eficiente. Para comprobar esto último basta con comparar las expresiones (1) y (2).

No es difícil darse cuenta que el regulador no quiere establecer una fracción $\alpha(l)$ igual a 1 ó 0. Si el regulador devuelve todos los ingresos de la subasta, $\alpha(l) = 1$, con lo cual reduce el pago final a cero, la firma tiene incentivos a sobre-informar lo más posible con la idea de obtener al menos x^0 licencias y volver así a la situación sin regulación. Por el contrario, si el regulador mantiene para sí todos los ingresos de la subasta, $\alpha(l) = 0$, la firma tiene incentivos a sub-informar con el objeto de reducir el precio. En otras palabras, la firma actúa como un monopsonio: compra menos de lo socialmente eficiente. Debe existir entonces una fracción entre 1 y 0 que lleve a la firma a informar la verdad. Dicha fracción viene dada por

$$\alpha(l) = 1 - D(l)/D'(l) \cdot l \quad (3)$$

donde $D(l)$ es el daño ambiental asociado a la entrega de l licencias y $D'(l)$ es el correspondiente daño marginal. Si bien la demostración formal se encuentra en Montero (2008), no es difícil ver aquí porqué la expresión (3) induce a la firma a informar la verdad. Reemplazando $\alpha(l) = 1 - D(l)/D'(l) \cdot l$ en la función de pago $T(l)$ de más arriba y usando el hecho de que, según (2), $p = D'(l)$, la función de pago $T(l)$ se convierte en $D(l)$; es decir, la firma termina pagando el daño ambiental que significa asignarle l licencias de contaminación. Dado que el problema de la firma es minimizar el costo de cumplimiento con la regulación, el que corresponde a la suma del costo de

abatimiento $C(I)$ y el pago final por las licencias $T(I)$, al igualar la función de pago $T(I)$ con la función de daño $D(I)$, el mecanismo de subasta transforma el problema de la firma en el problema del regulador.

En términos de la **Figura 1** el reembolso de la firma cuando informa su verdadera curva de demanda es el área R , con lo cual el pago final se reduce al área A ($p^* \cdot x^*$ menos área R). Si la firma informa una curva mayor a $P(x)$, ésta obtendría un número de licencias mayor que x^* y su costo de cumplimiento sería mayor que $A + B$. Si, por el contrario, la firma informa una curva menor a $P(x)$, ésta obtendría un número de licencias menor que x^* y su costo de cumplimiento sería igualmente mayor que $A + B$. Sólo informando su verdadera curva de demanda la firma reduce su costo de cumplimiento, $C(I) + T(I)$, al mínimo, es decir, a $A + B$.⁵

2.3 Subasta para varias firmas

Veamos ahora cómo opera el mecanismo de subasta para el caso en que hay dos o más firmas, digamos n firmas. Para simplificar la explicación vamos a suponer por un momento que las firmas emiten un contaminante que se mezcla uniformemente en el ambiente (v.gr., emisiones de dióxido de carbono). Más adelante discutiremos el caso en que la ubicación de las firmas es relevante, tal como ocurre en la aplicación que considera este estudio. Vamos a denotar por i a una firma cualquiera de las n y por $P_i(x_i)$ a su verdadera curva de demanda. En algunos pasajes usaremos la definición alternativa de curva demanda, la cual denotamos por $X_i(p)$, la que indica explícitamente el número de licencias que la firma i está dispuesta a comprar a precio p .⁶ La función $P_i(x_i)$ es información privada de la firma i ; es decir, es información desconocida (o al menos imperfectamente conocida) por el regulador y por las otras firmas que están siendo reguladas. Al igual que antes, el costo para i de abatir emisiones desde x_i^0 , el nivel sin regulación, a x_i se denota por $C_i(x_i)$.

Antes de explicar cómo se ajusta la subasta al caso de más de una firma, es útil presentar primero la solución socialmente eficiente. Siguiendo el análisis anterior, de minimización de costo total para la sociedad, se llega a que el nivel de contaminación socialmente eficiente cumple con

$$P_1(x_1) = P_2(x_2) = \dots = P_n(x_n) = D'(x) \quad (4)$$

5 Es importante destacar que la firma no necesita informar la totalidad de su curva de demanda $P(x)$, sino solamente la parte relevante para el despeje de la subasta. De hecho, si la firma conoce $D(x)$, le bastaría, por ejemplo, con informar una curva de demanda perfectamente inelástica que pase por x^* .

6 Es importante enfatizar que $P_i(x_i)$ y $X_i(p)$ son dos formas equivalentes de definir la demanda por licencias de contaminación de la firma i . La curva $P_i(x_i)$, comúnmente conocida como curva inversa de demanda, indica la disposición a pagar de la firma i por una unidad marginal adicional cuando ya tiene en su poder x_i unidades.

Donde \mathbf{x}_i es la contaminación de la firma $i = 1, 2, \dots, n$ y \mathbf{x} es la contaminación total, es decir, $\mathbf{x} = \mathbf{x}_1 + \mathbf{x}_2 + \dots + \mathbf{x}_n$. Formalmente, la condición (4) se obtiene de encontrar los niveles de contaminación que minimicen la función de costo para la sociedad $\mathbf{D}(\mathbf{x}) + \mathbf{C}_1(\mathbf{x}_1) + \dots + \mathbf{C}_n(\mathbf{x}_n)$. Intuitivamente, la condición (4) nos indica que en el margen el costo de cualquier firma de reducir una unidad más de contaminación es exactamente igual al beneficio ambiental que eso significa.

Una forma alternativa, e igualmente válida, de presentar la condición de óptimo (4) es a través de las curvas de demanda $\mathbf{X}_i(\mathbf{p})$. Para esto falta, además, explicar que la curva de daño marginal $\mathbf{D}'(\mathbf{x})$ puede ser entendida como la curva de oferta de licencias del regulador. Esta curva de oferta, la que denotamos por $\mathbf{S}(\mathbf{p})$, indica explícitamente el número de licencias que el regulador está dispuesto a ceder a las firma a precio \mathbf{p} (notar que $\mathbf{D}'(\mathbf{x})$ y $\mathbf{S}(\mathbf{p})$ son dos formas exactamente equivalentes de expresar el daño marginal ambiental).

Con estas definiciones, es más fácil ver que el precio que lleva a las firmas a la solución socialmente eficiente es el que resuelve

$$\mathbf{S}(\mathbf{p}) = \mathbf{X}_1(\mathbf{p}) + \mathbf{X}_2(\mathbf{p}) + \dots + \mathbf{X}_n(\mathbf{p}) \quad (5)$$

A dicho precio de equilibrio, la oferta por licencias del regulador es exactamente igual a la demanda agregada por licencias de las firmas. En el margen todas las firmas están enfrentando el mismo precio, el cual es igual al daño marginal ambiental.

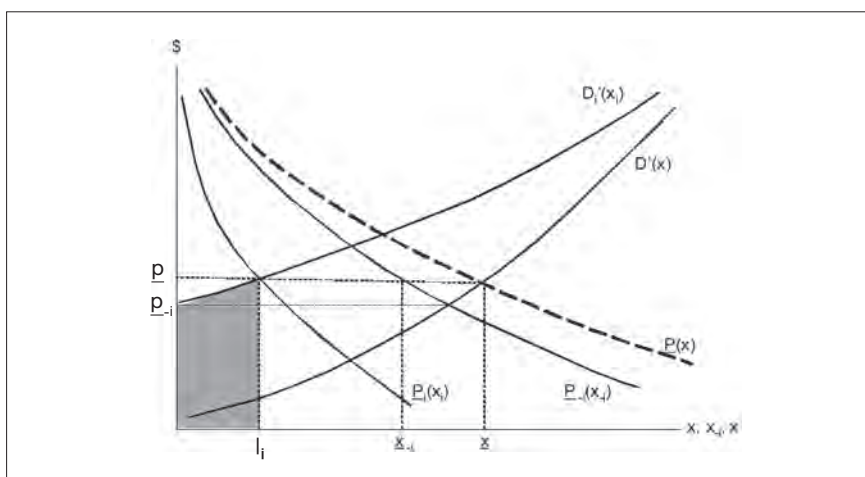
Veamos ahora cómo se ajusta la subasta al caso de más de una firma y, más importante, cómo implementa la solución socialmente eficiente. Cada firma es llamada a comunicar al regulador/martillero (en un sobre cerrado) su curva de demanda por licencias de contaminación. Vamos a denotar por $\mathbf{P}_i(\mathbf{x}_i)$, o $\mathbf{X}_i(\mathbf{p})$, a la curva informada por la firma i , la cual, en principio, no tiene porqué coincidir con la verdadera curva $\mathbf{P}_i(\mathbf{x}_i)$. Con esta información el regulador obtiene la curva de daño marginal residual de la firma i , $\mathbf{D}'_i(\mathbf{x}_i)$, la cual se tiene al descontar de la curva de daño marginal $\mathbf{D}'(\mathbf{x})$, las curvas de demanda informadas por todas las otras firmas con excepción de i .

Para entender la construcción de la curva de daño marginal residual de cada firma es útil usar la definición alternativa de curva de demanda $\mathbf{X}_i(\mathbf{p})$ y de oferta $\mathbf{S}(\mathbf{p})$. Denotando por $\mathbf{X}_{-i}(\mathbf{p})$ a la curva de demanda que se obtiene de agregar las demandas individuales de todas las firmas con excepción de i (es decir, $\mathbf{X}_{-i}(\mathbf{p}) = \sum_{j \neq i} \mathbf{X}_j(\mathbf{p})$), la curva de daño marginal residual que enfrenta i viene dada por la curva de oferta residual

$$\mathbf{S}_i(\mathbf{p}) = \mathbf{S}(\mathbf{p}) - \mathbf{X}_{-i}(\mathbf{p})$$

La **Figura 2** muestra gráficamente la curva $D_i'(x_i)$ ó $S_i(p)$. Es importante destacar que la construcción de $D_i'(x_i)$ es totalmente independiente de la información entregada por i . Notar además que $D_i'(x_i)$ está definida a partir del precio p_i , que es el precio de equilibrio al cual se hubiesen vendido las licencias en ausencia de i . Intuitivamente, la curva de daño marginal residual de una firma refleja la pérdida de bienestar social que significa asignarle una licencia adicional a esta firma mientras se mantiene el nivel de contaminación de las restantes firmas en el óptimo social.

FIGURA 2 **Curva de daño marginal residual**



Una vez definidas las curvas de daño residual marginal de cada una de las firmas, el regulador despeja la subasta determinando para cada firma i el precio p_i y número de licencias l_i , usando para ello la siguiente expresión

$$p_i = P_i(l_i) = D_i'(l_i) \tag{6}$$

o, equivalentemente

$$l_i = S_i(p_i) = X_i(p_i) \tag{7}$$

La firma i adquiere entonces l_i licencias y paga p_i por cada una. Acto seguido, la firma recibe un reembolso de una fracción $\alpha_i(l_i)$ del pago $p_i l_i$. Siguiendo la lógica de la expresión (3), la función de reembolso que lleva a las firmas a informar la verdad viene dada por

$$\alpha_i(l_i) = 1 - D(l_i)/D_i'(l_i) \cdot l_i \tag{8}$$

con lo cual el pago final por las licencias se reduce a

$$T(\mathbf{l}) = [1 - \alpha_i(\mathbf{l}_i)] \cdot p_i \cdot \mathbf{l}_i = D_i(\mathbf{l}_i)$$

Tal como lo indica el área achurada de la **Figura 2**, el pago final de la firma es exactamente igual al daño residual que significa recibir \mathbf{l}_i licencias. Dado este pago final, el problema de la firma i se reduce entonces a informar aquella función de demanda $P_i(\mathbf{x}_i)$ que minimice el costo de cumplimiento, el cual viene dado por la suma $C_i(\mathbf{l}_i) + D_i(\mathbf{l}_i)$. Por las mismas razones anteriores, es óptimo para la firma i informar su verdadera curva de demanda $P_i(\mathbf{x}_i)$. Cualquier otra información se traduciría en costos de cumplimiento más altos. Lo más interesante de esto es que la firma i tiene incentivos a informar la verdad independiente de lo que informen las otras firmas. Dada la forma que toma el pago final, es óptimo para i informar verazmente para cualquier posible curva de daño marginal residual que enfrente.

Nos queda por demostrar que dado que las firmas dicen la verdad en la subasta, ésta última implementa el óptimo social. Esto es relativamente simple. Aunque no es evidente a primera vista, hay una conexión directa entre la expresión (7) y la expresión de óptimo social (5). Si en (7) reemplazamos la definición de $S_i(\mathbf{p}_i)$ por $S(\mathbf{p}) - X_{-i}(\mathbf{p})$ y reordenamos, llegamos a

$$S(\mathbf{p}_i) = X_i(\mathbf{p}_i) + X_{-i}(\mathbf{p}_i)$$

la que coincide con (5) cuando $X_i(\mathbf{p}_i) = X_i(\mathbf{p})$ y $X_{-i}(\mathbf{p}_i) = X_{-i}(\mathbf{p})$.

La esencia de la subasta gira en torno a la construcción de las curvas de daño marginal residual o curvas de oferta residual. Si bien hasta aquí hemos aplicado esta idea al caso de un contaminante homogéneo, es posible extenderla al caso de contaminantes que no se mezclan uniformemente, ya sea en la atmósfera o en un cuerpo de agua. En estos casos la función de daño marginal no depende de la suma aritmética de las emisiones de las firmas sino que depende del perfil de emisiones. Si bien el cálculo de las curvas de oferta residual para cada empresa es más complicado, el principio que rige su construcción es exactamente el mismo: la curva de oferta residual de una firma cualquiera refleja la pérdida de bienestar social que significa entregarle a la firma una licencia adicional cuando todas las demás firmas están operando de manera socialmente óptima.⁷

3. Aplicación propuesta al río Bío Bío

Veamos ahora la aplicación del mecanismo de subasta al problema de contaminación de descargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) en una sección alta del río Bío Bío. Esta elección obedece básicamente a dos razones.

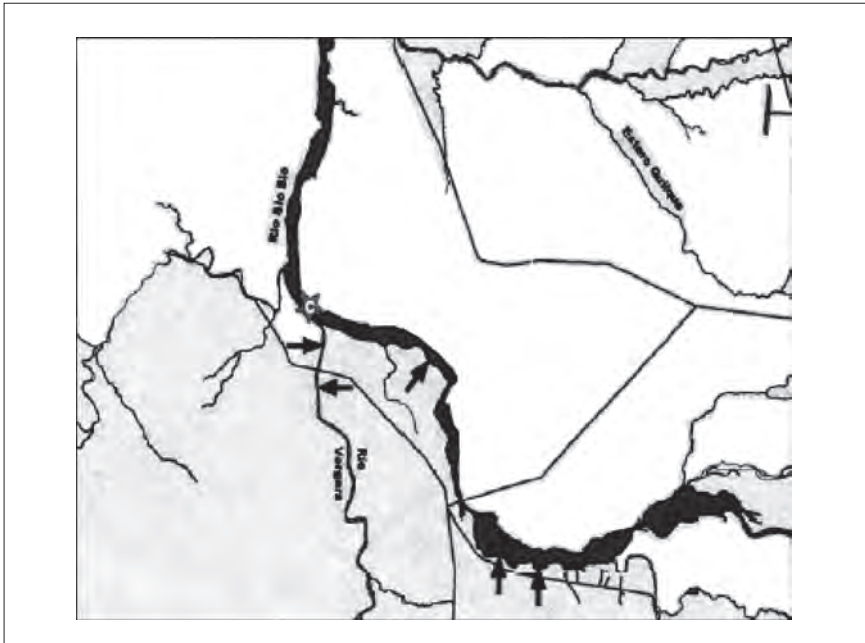
⁷ Para más detalle en la construcción de estas curvas ver Montero (2008).

La primera es la disponibilidad de datos. Es siempre saludable trabajar con datos que sean, al menos medianamente, cercanos a la realidad. El segundo argumento tiene relación a que este caso permite apreciar con mayor nitidez las ventajas del mecanismo de subasta al tratarse de un contaminante que no se mezcla uniformemente, ya que es descargado en distintos puntos del río y proviene de pocas fuentes (tres plantas de celulosa y dos plantas de tratamiento). Este ejemplo sirve además para mostrar que, a diferencia de otras propuestas reguladoras, el mecanismo de subasta sigue funcionando igualmente bien cuando el objetivo ambiental está definido exógenamente como un umbral de concentración en algún punto de control.

3.1 Descripción del problema

El problema regulador que se considera en este ejercicio consiste en controlar las descargas de DBO de las cinco empresas indicadas (con una flecha) en la **Figura 3** de tal forma que la concentración de oxígeno disuelto (OD) en el punto de control o monitoreo C (ubicado en la confluencia de los ríos Bío Bío y Vergara) no sea inferior a un cierto estándar establecido por la autoridad. Siguiendo a Saavedra (2002) y al Decreto Supremo de 1990, el cual establece una norma de descarga individual volumétrica de DBO de **35 mg/lts**, se estableció para propósitos de este ejercicio que la concentración de OD en el punto de control C no podía ser inferior a **8,35 mg/lts**.

FIGURA 3 Zona de estudio (Saavedra, 2002)



Para modelar el impacto de las descargas individuales en la concentración en el punto de control, se utilizó un modelo de calidad de agua muy simple en que el impacto de la firma es inversamente proporcional a su distancia del punto de control. De esta forma, la concentración de OD en el punto de control C viene dada por la expresión

$$C = C^0 - A \cdot [q_1/(v_1 \cdot d_1) + \dots + q_5/(v_5 \cdot d_5)] \quad (9)$$

donde C^0 es la concentración de OD [mg/lts] en el cauce en ausencia de descargas, q_i es la descarga de DBO [kg/día] de la planta $i = 1, 2, \dots, 5$, v_i es el flujo o volumen [m^3 /día] de la descarga de i , d_i es la distancia [mts] entre i y el punto de control C , y A es un factor de conversión.

3.2 Datos y resultados

Las características relevantes de las firmas fueron obtenidas de Saavedra (2002). Estas se resumen en la **Tabla 1**. Se consideró además $C^0 = 9 \text{ mg/lts}$ y $A = 9,4866$.⁸ Las actuales descargas de las firmas se denotan por q_i^0 . Si bien es muy posible que las firmas ya cuenten con planes de descontaminación, para efectos de nuestro ejercicio entenderemos por q_i^0 a las descargas de las firmas en ausencia de regulación. La curva de demanda por licencias (anuales) de DBO en el punto de descarga viene dada por la función $P_i(q_i)$, la cual corresponde a la curva de costo marginal de abatimiento anualizada de Saavedra (2002). Se consideró también un límite tecnológico de abatimiento de 95% de la descarga inicial q_i^0 .⁹ El regulador conoce/observa todos los parámetros de las firmas con excepción de la función $P_i(q_i)$, la cual es información privada de las firmas. Para lo que sigue no es necesario, sin embargo, modelar explícitamente la incertidumbre del regulador respecto de la función $P_i(q_i)$, pues estamos considerando un objetivo ambiental fijo, es decir, una oferta $S(p)$ totalmente inelástica.

TABLA 1 **Características de las fuentes**

Nombre fuente	Cauce	d_i mts	q_i^0 kg/d	v_i m^3 /d	q_i^0/v_i mg/lts	$P_i(q_i)$ US\$/kg/d
ESSBIO Nacimiento	Vergara	1.100	1.069	5.873	182	$83,4 - 0,0780q$
Inforsa	Vergara	1.400	7.714	31.104	248	$1248,2 - 0,1618q$
Forestal Santa Fe	Bío Bío	4.500	10.977	69.915	157	$866,3 - 0,0789q$
CELPAC Mininco	Bío Bío	17.700	4.873	46.855	104	$4863,9 - 0,9981q$
ESSBIO Negrete	Bío Bío	18.000	350	1.923	182	$154,6 - 0,4418q$

8 El factor de conversión A fue obtenido de calibrar los resultados de nuestro modelo a los del modelo de Saavedra (2002) para el caso en que la concentración en el punto C era de $8,35 \text{ mg/lts}$ y la concentración en la descarga de cada una de las cinco firmas era de 35 mg/lts .

9 Esto significa que la curva $P_i(q_i)$ es perfectamente inelástica en $q_i = 0,05 \cdot q_i^0$.

Usando la expresión (9), se obtiene que las actuales descargas de las firmas llevan a una concentración de OD en el punto de control de **5,27 mg/lts**, muy por debajo del límite de **8,35 mg/lts**. Tradicionalmente las autoridades reguladoras han recurrido a instrumentos del tipo comando y control para alcanzar el objetivo ambiental. Por ejemplo, la autoridad podría alcanzar el objetivo ambiental estableciendo un estándar uniforme en el punto de descarga de $q_i/v_i \leq 35 \text{ mg/lts}$ para cada firma. Tal como se muestra en la **Tabla 2**, el costo de abatimiento agregado de las firmas asociado al cumplimiento con este estándar uniforme sería de 11,69 millones de dólares por año.

TABLA 2 **Costos bajo un estándar uniforme**

Nombre fuente	q_i/v_i mg/lts	$P_i(q_i)$ US\$/kg/d	Costo _i US\$/año
ESSBIO Nacimiento	35	67,4	29.075
Inforsa	35	1.072,1	3.551.379
Forestal Santa Fe	35	673,1	2.870.937
CELPAC Mininco	35	3.226,0	5.216.527
ESSBIO Negrete	35	124,9	17.654
Total			11.685.572

Alternativamente, la autoridad podría exigir a las firmas reducir sus descargas en al menos 82,6%, es decir, establecer que cada firma cumpla con $(q_i^0 - q_i)/q_i^0 \geq 0,826$, donde q_i es la descarga final de la firma. Tal como se muestra en la **Tabla 3**, el costo de abatimiento agregado asociado al cumplimiento con esta reducción uniforme sería de 14,66 millones de dólares por año.

TABLA 3 **Costos bajo una reducción uniforme**

Nombre fuente	q_i/v_i mg/lts	$P_i(q_i)$ US\$/kg/d	Costo _i US\$/año
ESSBIO Nacimiento	32	69	30.407
Inforsa	43	1.031	3.284.706
Forestal Santa Fe	27	716	3.243.824
CELPAC Mininco	18	4018	8.085.466
ESSBIO Negrete	32	128	18.463
Total			14.662.865

Dado que el diseño de estos instrumentos de comando y control es completamente ajeno al costo de abatimiento de las firmas, no es casualidad que su implementación conduzca a importantes ineficiencias. Una regulación socialmente eficiente, en cambio, alcanza el objetivo ambiental al menor costo posible. Si el regulador conociese las funciones de costo de las firmas, éste podría implementar la solución eficiente directamente exigiendo a las firmas

los niveles de descargas q_i ó q_i/v_i que se muestran en las dos primeras columnas de la **Tabla 4**.¹⁰ Al tomar en cuenta los costos de las firmas, las exigencias reguladoras dejan de ser uniformes, pues es socialmente eficiente exigir mayor abatimiento a aquellas firmas que, corrigiendo por distancia, presenten menores costos de abatimiento. El costo agregado de abatimiento asociado a la solución socialmente eficiente es de sólo US\$ 3,76 millones por año.

TABLA 4. **Asignación, costos y pagos bajo el mecanismo de subasta**

Nombre fuente	q_i kg/d	q_i/v_i mg/lts	$p_i = P_i(q_i)$ US\$/lic	Costo _i US\$/año	$p_i \cdot q_i$ US\$/año	Pago final US\$/año
ESSBIO Nacimiento	53	9	7.225	40.221	386.194	376.093
Inforsa	1089	35	1.072	3.550.539	1.167.786	589.873
Forestal Santa Fe	9097	130	148	139.498	1.349.591	1.221.393
CELPAC Mininco	4817	103	56	1.589	271.091	266.112
ESSBIO Negrete	18	9	1.349	24.422	23.599	23.561
Total				3.756.270	36.198.261	2.477.033

El problema es que el regulador no conoce el costo de las firmas y no es evidente que las firmas estén dispuestas a entregar dicha información en ausencia de incentivos para hacerlo. Pero tal como se explicó en la sección anterior, el mecanismo de subasta genera precisamente los incentivos para que cada firma participante comunique en la subasta, vía sobre cerrado, su verdadera función de demanda independiente de lo que comuniquen el resto de las firmas. Con esta información el regulador despeja la subasta obteniendo los resultados que se muestran en la **Tabla 4**. ESSBIO Nacimiento, por ejemplo, obtiene 53 licencias a un precio de 7225 dólares cada una; licencias que le permitirían descargar 53 kg de DBO diario durante un año.

Tal como se desprende de comparar los números de las últimas dos columnas de la **Tabla 4**, los reembolsos necesarios para inducir a las firmas a revelar su verdadera curva de demanda varían en forma importante desde un 0,2% en el caso de ESSBIO Negrete hasta 49,5% en el caso de Inforsa. Estas diferencias se deben a que por su gran impacto en el punto de control Inforsa enfrenta una curva de oferta residual mucho más elástica que la del resto de las firmas.¹¹ En el agregado, se reembolsa el 22,6% del pago inicial de US\$

10 Para este caso, la forma de obtener la solución eficiente pasa por igualar el costo marginal de abatimiento o demanda en el punto de monitoreo C. Esto requiere transformar la curva de demanda por licencias en la zona de descarga a su correspondiente curva de demanda por licencias en el punto de monitoreo. Esto se logra con el siguiente cambio de variable: $z_i = A \cdot q_i / (v_i \cdot d_i)$, donde z_i es el impacto de la firma i en el punto de monitoreo C. El precio de una licencia evaluado en el punto de impacto es el mismo para todas las firmas e igual a 4.920.402 (US\$/mg/l). Para comprobarlo, basta multiplicar el precio p_i de la **Tabla 4** por $v_i \cdot d_i / A$ y dividir por 1000 para corregir por unidades.

11 De hecho, la curva de oferta residual de Inforsa es $D_i'(q_i) = 11,0 + 0,974 \cdot q_i$ mientras que la de ESSBIO Negrete es $D_i'(q_i) = 1.344,2 + 0,246 \cdot q_i$.

3,20 millones llegando a un pago final por las licencias de US\$ 2,48 millones. Es interesante agregar que a estos precios, tanto ESSBIO Negrete como ESSBIO Nacimiento, operan en el nivel de abatimiento máximo de 95%.

El costo agregado de cumplimiento de las firmas, incluyendo abatimiento y compras de licencias, llega a un total de US\$ 6,23 millones, el cual, a pesar del pago por licencias, es sustancialmente menor al costo de cumplimiento bajo ambas políticas de comando y control. Hay que entender que este resultado no es general. Si bien el costo agregado de abatimiento es mínimo bajo el mecanismo de subasta, el costo agregado de cumplimiento bajo el mecanismo de subasta puede perfectamente llevar a las firmas a un desembolso total mayor que bajo políticas (ineficientes) de comando y control. Aún cuando desde una perspectiva de largo plazo pueda ser socialmente óptimo exigir a las firmas pagar por la contaminación que producen,¹² ya sea vía impuestos o venta de licencias, desde un punto de vista de implementación práctica es posible que políticas como el mecanismo de subasta enfrenten una resistencia importante por parte de la industria. Esta problemática –la de entregar las licencias en forma gratuita o vía subastas– es común a la implementación de cualquier diseño regulador que incluya licencias. El debate que existe en Europa en torno a la forma de asignar licencias de carbono que nacen del Protocolo de Kioto es un buen ejemplo. Éste y otros elementos de implementación práctica se discuten en la próxima sección.

4. Extensión de resultados

En esta sección pasamos a revisar varios elementos que pueden ser importantes al momento de implementar el mecanismo de subasta en la práctica. Continuaremos usando la aplicación del río Bío Bío para tal efecto.

4.1 ¿Qué hacer con los ingresos remanentes de la subasta?

Los resultados de la **Tabla 4** indican que una vez concluida la subasta y hechos los reembolsos que inducen a las firmas a decir la verdad, el regulador aún mantiene ingresos por US\$ 2,48 millones, los que corresponden a la suma de los pagos finales de las firmas. Varios autores (v.gr., Bovenberg and Goulder, 1996) han planteado que el destino más eficiente de estos fondos es la reducción de impuestos existentes que distorsionan la actividad económica, tal como el impuesto a la renta. Se puede pensar en destinos alternativos, como por ejemplo, la preservación de recursos naturales en la región del Bío Bío u otras zonas del país. Sin embargo, algunos pueden argumentar que la viabilidad práctica del mecanismo posiblemente exija que la mayoría o totalidad

¹² Spulber (1985) demuestra que en mercados perfectamente competitivos el pago por contaminar, así como por cualquier otro insumo, lleva a decisiones de entrada socialmente óptimas.

de los ingresos remanentes sean devueltos a las empresas participantes, replicando así un esquema eficiente de estándares de emisión en donde las firmas enfrentan un límite a sus descargas pero sin tener que pagar por éstas.

El mecanismo de subasta, al igual que otros mecanismos del mismo tipo,¹³ sufre de lo que se conoce como “desbalance presupuestario”, es decir, el regulador no cuenta con un esquema en que pueda devolver el 100% de los ingresos remanentes de la subasta sin alterar el comportamiento de las firmas en la subasta. Montero (2008) presenta un esquema de devolución que resuelve parcialmente el “desbalance presupuestario”. Se trata de un esquema de devoluciones en que la devolución de cada firma es independiente de su declaración en la subasta. Denotemos por I_j^{-i} el número de licencias que la firma j hubiese hipotéticamente recibido bajo el mismo mecanismo de subasta pero en ausencia de la firma i y por $T_j^{-i}(I_j^{-i})$ al correspondiente pago final que la firma j hubiese desembolsado (el supraíndice “- i ” indica ausencia de la firma i). Calculando estos pagos hipotéticos para cada una de las firmas distintas de i , el regulador puede estructurar un esquema de devoluciones de suma alzada para la firma i (es decir, que no afectan el comportamiento de la firma i) de la siguiente forma

$$Dev_i = (1/n - 1) \cdot \sum_{j \neq i} T_j^{-i}(I_j^{-i})$$

donde n es el número total de firmas participantes. Tal como se explica en Montero (2008), este mecanismo logra balance presupuestario (entregar exactamente el remanente de los ingresos de la subasta) sólo en el caso límite de un gran número de firmas; caso contrario, la suma de las devoluciones puede ser mayor o menor que el ingreso remanente.

En nuestra aplicación al río Bío Bío, las devoluciones que se obtienen para cada firma de aplicar el esquema de devoluciones propuesto en (10) se muestran en la primera columna de la **Tabla 5**. La suma de las devoluciones es de US\$ 2,09 millones, dejando al regulador con un superávit de US\$ 0,39 millones, equivalente al 12,2% del pago inicial. Nada impide, sin embargo, que en otros casos este mismo esquema de devoluciones adicionales resulte en un déficit para el regulador. Esto va a depender, entre otras cosas, de la heterogeneidad de las firmas. Las siguientes columnas de la **Tabla 5** muestran que hay firmas para las cuales las devoluciones son superiores al costo de cumplimiento (CC) en la subasta original. Observar costos de cumplimiento netos negativos no debiera sorprender, es natural que ocurra a vendedores de licencias bajo esquemas de asignación inicial gratuita de licencias. De hecho, si el regulador decide entregar licencias en forma gratuita a cada firma

13 Nos referimos a mecanismos del tipo Vickrey-Clarke-Groves.

por el equivalente a una descarga volumétrica (q_i/v_i) de 35 mg/lts y además permite la libre transacción de licencias entre firmas a tasas de intercambio apropiadas —aquellas que controlan por la distancia de las fuentes al punto de control C de tal forma de mantener la concentración de oxígeno disuelto en dicho punto en 8,35 mg/lts—, en ausencia de poder de mercado en el mercado de las licencias las descargas finales de las firmas serían las socialmente eficientes (ver **Tabla 4**). Esto lleva a que tanto ESSBIO Nacimiento como ESSBIO Negrete sean vendedores netos de licencias mientras que Forestal Santa Fe y CELPAC Mininco sean compradores netos. Los costos de cumplimiento, abatimiento más/menos y compra/venta de licencias, de cada firma bajo este esquema de asignación gratuita de licencias se muestran en la última columna de la **Tabla 5**.¹⁴

TABLA 5 Devoluciones de suma alzada y costos de cumplimiento (CC)

Nombre fuente	Dev. US\$/año	CC (sub) US\$/año	CC (sub) – Dev US\$/año	CC (asig. gratuita) US\$/año
ESSBIO Nacimiento	511.318	416.314	-95.004	-1.058.788
Inforsa	5.484	4.140.412	4.134.928	3.551.379
Forestal Santa Fe	391.363	1.360.892	969.529	1.126.040
CELPAC Mininco	564.843	267.701	-297.141	180.380
ESSBIO Negrete	614.241	47.983	-566.258	-42.741
Total	2.087.249	6.233.303	4.146.053	3.756.270

Finalmente, en la **Tabla 6** se presenta un cuadro resumen con los costos de cumplimiento bajo los dos esquemas de comando y control, y bajo el mecanismo de subasta, sin y con, devoluciones adicionales. Las firmas debieran tener una fuerte preferencia por el mecanismo de subasta, en especial cuando incluye devoluciones adicionales, frente a instrumentos alternativos de comando y control. Si bien hay una firma que aparece, desde el punto de vista privado, en peores condiciones, la verdad es que las firmas no tienen forma de saber ex-ante sus costos de cumplimiento bajo el mecanismo de subasta, ya que ellas, al igual que el regulador, tienen información incompleta respecto de las características de las otras firmas participantes. En consecuencia, el mecanismo de subasta debiera ser, al menos ex-ante, preferido por todas las firmas participantes.

¹⁴ Para evitar que a partir de este ejemplo más de un lector concluya erróneamente que la asignación gratuita de licencias transferibles es tan eficiente como la subasta vale la pena destacar algunas cosas. Primero, la asignación gratuita de licencias no asegura eficiencia en ambientes donde hay un reducido número de actores por el posible ejercicio de poder de mercado de una o más firmas. Segundo, la eficiencia tampoco está asegurada si existe más de un punto de control o si el objetivo ambiental es endógeno a las características de las firmas (hay una función de daño). Por último, la asignación inicial de licencias es por lo general un proceso altamente conflictivo. Aparecen preguntas como, ¿cuánto asignar a firmas nuevas que no tienen descargas históricas? El mecanismo de subasta no sufre de ninguno de estos problemas.

TABLA 6 Comparación de costos de cumplimiento (CC)

Nombre fuente	CC (35 mg/lts) US\$/año	CC (82,6%) US\$/año	CC (subasta) US\$/año	CC (sub.) – Dev US\$/año
ESSBIO Nacimiento	29.075	30.407	416.314	-95.004
Inforsa	3.551.379	3.284.706	4.140.412	4.134.928
Forestal Santa Fe	2.870.937	3.243.824	1.360.892	969.529
CELPAC Mininco	5.216.527	8.085.466	267.701	-297.141
ESSBIO Negrete	17.654	18.463	47.983	-566.258
Total	11.685.572	14.662.865	6.233.303	4.146.053

4.2 Frecuencia de la subasta y entrada/salida de firmas

Hasta ahora hemos efectuado una mirada estática al problema sin considerar aspectos dinámicos como la frecuencia con que se debiera realizar la subasta y el tratamiento a firmas que entran/salen durante el período entre subastas. El diseño dinámico de la subasta debiera guardar estricta relación con la velocidad de cambio de parámetros relevantes del problema, como son el número de firmas, sus demandas por licencias, estimaciones de daño por contaminación, estándares ambientales, etc. El diseño debiera además tomar en cuenta que las inversiones en abatimiento de las firmas son en gran medida irreversibles y de largo plazo, lo que requiere de horizontes de tiempo acordes para la toma de decisiones eficientes.

Recogiendo las consideraciones anteriores y para colocar un poco de estructura a la discusión que sigue, uno podría pensar, por ejemplo, en una frecuencia de cinco años. Al comienzo del primer quinquenio el regulador subasta paralelamente licencias para el primer quinquenio y para el segundo (podría incluso subastar para quinquenios posteriores si la vida útil de las inversiones de las empresas así lo requiere). Para la subasta del segundo quinquenio el regulador debiera usar la curva de daño marginal esperada o, en el caso particular de nuestra aplicación al río Bío Bío, el estándar de concentración relevante para el segundo quinquenio (en ausencia de nuevos estudios científicos lo más razonable es usar el actual estándar o curva de daño como la mejor aproximación de estándares futuros). Al comienzo del segundo quinquenio el regulador nuevamente abre dos subastas paralelas, una “marginal” para agregar o retirar licencias del segundo quinquenio y la otra para licencias correspondientes al tercer quinquenio. La idea de la subasta marginal es permitir un ajuste a las nuevas condiciones de oferta (daño) y demanda imperantes al comienzo del segundo quinquenio. Por ejemplo, si las efectivas demandas por licencias de las empresas al comienzo del segundo quinquenio son menores a las esperadas al momento de la subasta del quinquenio anterior (o los daños mayores a los esperados), la subasta “marginal” permite retirar el número de licencias que sea necesario para restaurar el (nuevo) óptimo social. Por el contrario, si las demandas son más altas de lo esperado (o el daño más bajo de lo esperado), la subasta “marginal” permitiría agregar licencias hasta restaurar el (nuevo) óptimo social. Tal

como explica Montero (2008), con este sistema dual de subastas regulares y marginales se aseguran inversiones eficientes de largo plazo y se permite ajustes eficientes de corto plazo, según la aparición de nueva información.

Para ilustrar cómo podría funcionar este sistema dual de subastas pensemos en un ejemplo simple, usando los datos del río Bío Bío. Suponga que la autoridad determina que a partir del 1 de enero de 2008 las descargas de DBO en la zona de la **Figura 3** serán controladas con el objeto de mantener una concentración de OD en el punto de control C no inferior a **8,35 mg/lts**. Las cinco empresas que hoy operan en la zona esperan continuar operando por los próximos diez años. Con excepción de Inforsa, todas las demás empresas esperan mantener sus funciones de demandas por licencias constantes en el tiempo. Inforsa, en cambio, planea realizar inversiones en I&D esperando disminuir su función de demanda de $P(x) = 1248,2 - 0,1618 \cdot q$ a $P(x) = 800 - 0,1618 \cdot q$ a partir del 2013, es decir, a partir del segundo quinquenio. Obviamente, todo esto es información privada de Inforsa. Las empresas esperan que el resto de los parámetros (**v, d, etc.**) se mantengan constantes en el tiempo.

Suponga además que la autoridad ha determinado abrir dos subastar regulares paralelas en diciembre de 2007:¹⁵ la primera de licencias anuales a usar en el quinquenio 2008-2012 y la segunda de licencias anuales para el quinquenio 2013-2017. El regulador además anuncia en diciembre de 2007 que, a menos que aparezca nueva información científica indicando lo contrario, espera mantener el mismo objetivo ambiental para el segundo quinquenio. ¿Cuáles son los resultados de las subastas? Los resultados de la subasta regular 2008-12 se encuentran resumidos en la **Tabla 4** (y **Tabla 5** si se consideran devoluciones adicionales). Los resultados de la subasta regular 2013-17 se presentan en la **Tabla 7** (se han omitido las devoluciones adicionales). Naturalmente los precios de las licencias de todas las firmas son menores que en la subasta regular 2008-12 debido a la menor demanda de al menos una de las empresas. Los reembolsos también aumentan levemente en relación a la subasta regular 2008-12, a 24,9%.

TABLA 7 Resultados subasta 2013-17

Nombre fuente	q_i kg/d	q_i/v_i mg/lt	$p_i = P(q_i)$ US\$/lic	Costo <i>i</i> US\$/año	$p_i \cdot q_i$ US\$/año	Pago final US\$/año
ESSBIO Nacimiento	53	9	4.320	40.221	230.880	220.779
Inforsa	984	32	641	2.156.542	630.320	320.559
Forestal Santa Fe	9853	141	89	49.868	873.889	723.496
CELPAC Mininco	4839	103	34	569	162.830	157.804
ESSBIO Negrete	18	9	806	24.422	14.108	14.071
Total				2.271.621	1.912.028	1.436.709

15 No hay problema en que las subastas sean secuenciales.

Suponga ahora que estamos en diciembre de 2012, a finales del primer quinquenio. La autoridad abre nuevamente dos subastas paralelas: una marginal o de ajuste de corto plazo para el quinquenio 2013-2017, y otra regular para el quinquenio 2018-2022. Si las condiciones de oferta (objetivo ambiental) y demanda a diciembre de 2012 son tales como las proyectadas a diciembre de 2007, el resultado de la subasta marginal 2013-17 será tal como se muestra en la **Tabla 7**, llevando al regulador a no realizar ningún tipo de ajuste a la asignación de licencias que resultó en la subasta regular 2013-17. Suponga, sin embargo, que las inversiones en I&D de Inforsa fueron poco rentables en el sentido de que la demanda se mantuvo en su nivel original.¹⁶ En dicho caso, el resultado de la subasta marginal 2013-17 será el de la **Tabla 4**. Como lo socialmente óptimo para el quinquenio 2013-17 es respetar las asignaciones de la **Tabla 4**, el regulador tiene que proceder a una reasignación de licencias y ajuste de pagos. Estos ajustes se deben realizar sin que se alteren los incentivos de las empresas a comunicar la verdad en cada una de las subastas que se lleven a cabo. En este caso particular, ello se logra simplemente asignando las licencias de la **Tabla 4** y exigiendo a cada una de las firmas pagar la diferencia entre el pago de la **Tabla 4** y el de la **Tabla 5**. Por ejemplo, para el quinquenio 2013-17 Forestal Santa Fe obtiene finalmente una asignación de 9853 licencias al año y al pago realizado en diciembre de 2007 de 723.496 dólares anuales se debe adicionar 497.897 dólares anuales para completar así el pago final de 1.221.393 dólares anuales.

Si las firmas son informadas desde un comienzo que el ajuste de corto plazo procede de la forma anteriormente descrita, las firmas tendrán incentivos a informar la verdad en cada una de las subastas que se lleven a cabo, e independiente de si el ajuste de corto plazo es favorable –mayor número de licencias, menor pago– o adverso. Es importante destacar, sin embargo, que todas las firmas deben participar en la subasta marginal y, por lo mismo, estar preparadas a un posible ajuste de licencias. Igualmente importante, en lo que se refiere a incentivos de inversión de largo plazo, es que las subastas regulares –a partir de 2012– no terminen siendo meras referencias y que los pagos se ejecuten en su totalidad en las subastas marginales. De ser así, las firmas tendrán incentivos para sobre–informar sus demandas en las subastas regulares con el objeto de inducir a las otras firmas a invertir más allá de lo socialmente óptimo y lograr así menores precios en las subastas marginales que siguen. Estos incentivos a sobre–informar en las subastas regulares quedan automáticamente eliminados si las firmas son exigidas a cancelar los pagos correspondientes.

16 Esto no significa que la inversión de Inforsa haya sido ineficiente ex-ante, que es lo relevante.

Finalmente, falta discutir cómo se comporta la subasta a la entrada y salida de firmas. Si los eventos de entrada y salida son conocidos por las firmas al momento de abrir las subastas, la solución es bastante simple. Por ejemplo, si a diciembre de 2012 la empresa CELPAC Mininco planea, contrario a lo que pensaba en diciembre de 2007, cerrar sus operaciones a finales de 2014, en la subasta marginal del quinquenio 2013–2017, CELPAC Mininco sólo demandará licencias para los dos primeros años del quinquenio. Esto significa que para los años 2015–17, las asignaciones para las cuatro empresas restantes serán mayores que las asignadas en la subasta regular de diciembre de 2007.

La situación es más compleja cuando inesperadamente una empresa decide entrar –o salir– en la mitad de un quinquenio. La entrada es más problemática ya que la autoridad no puede asignar licencias adicionales sin entrar a violar el objetivo ambiental. Una forma de solucionar esto es que la empresa compre licencias, por los años que faltan hasta la apertura de una nueva subasta, a las otras empresas participantes a tasas de intercambio previamente designadas por la autoridad. Nada asegura, sin embargo, que en ambientes de pocas firmas, las licencias sean vendidas a precios competitivos. Lo ideal es que la firma que está pensando entrar en la mitad de algún quinquenio participe en la subasta justo anterior a su entrada. La salida inesperada es menos problemática en términos del cumplimiento del objetivo ambiental. Al igual que en el caso anterior, la autoridad puede permitir a la firma saliente vender sus licencias a otras firmas participantes a tasas de intercambio que resguarden el cumplimiento del objetivo ambiental.

4.3 Función de daño con información asimétrica

En esta última extensión vamos a permitir que el objetivo ambiental sea endógeno a las características de las firmas que descargan DBO y a las de los agentes que son afectados por la menor concentración de OD en el río. Sin perder de vista el propósito ilustrativo de nuestra aplicación, vamos a simplificar nuestro análisis suponiendo que en las cercanías del punto de control C existen dos firmas (ficticias) que son afectadas por la caída de la concentración de OD en ese punto de acuerdo a la siguiente función de daño

$$D_k(C) = h_k \cdot (C^0 - C)^2$$

Donde C^0 es la concentración en ausencia de descargas (**9 mg/lts**), C es la concentración final que se obtiene a partir de (**9**), y h_k es el parámetro de daño que caracteriza a la firma k . Para efectos de este ejercicio ilustrativo vamos a suponer además que no existen otros agentes afectados por la caída de concentración, ya sea directa o indirectamente. Pensemos entonces que una de las firmas está dedicada al turismo (**Turismo**) y la otra a la elaboración de alimentos (**Alimentos**). Para hacer el análisis aún más interesante vamos a suponer que las funciones de daño son información privada de las firmas.

Es importante destacar que el daño de ambas firmas es función del nivel de concentración en el río y no de las descargas de una firma en particular.

En este nuevo escenario regulador, el objetivo de la autoridad es establecer el nivel de descargas de DBO que minimiza la pérdida de bienestar de la sociedad, medida esta última como la suma del costo de abatimiento incurrido por las cinco firmas contaminantes —e indirectamente por los consumidores que compran sus productos y/o servicios— y el daño que perciben las dos firmas, ficticias, producto de la caída en la concentración de OD en el río. Para establecer el nivel de contaminación socialmente eficiente, el regulador no sólo requiere contar con información de las firmas contaminantes sino además de los agentes afectados por la contaminación.

Tal como explica Montero (2008), no es difícil extender el mecanismo de subasta al caso en que parte o la totalidad de la función de daño sea información privada de los agentes afectados. Para entender cómo se incorporan estos nuevos agentes a la subasta hay que partir por notar que la reducción de la contaminación —o el aumento de la concentración de OD en el río— es un bien público en el sentido de que beneficia a todos los agentes afectados por la contaminación. La idea es incorporar a estos nuevos agentes usando el mismo principio residual que se usa para los agentes que generan la contaminación, es decir, que estos agentes receptores de la contaminación perciban el costo residual que su presencia impone al resto de la sociedad. En este caso, el costo residual se debe a que la presencia de estos nuevos agentes lleva a las firmas contaminantes a reducir sus descargas.

Siguiendo el análisis y notación de la Sección 2, en la **Figura 4** se explica la forma en que estos nuevos agentes se incorporan a la subasta. Estos agentes son llamados a informar sus curvas de daño marginal, vía sobre cerrado, junto con el resto de las firmas participantes. La curva $D_k'(x)$ es la curva de daño marginal informada por el agente k en función de la contaminación total x , $D_{-k}'(x)$ es la suma de las curvas informadas por todos los demás agentes con excepción de k , y $D'(x)$ es la curva agregada, es decir, $D'(x) = D_{-k}'(x) + D_k'(x)$. Por otro lado, la curva $P(x)$ es la demanda agregada por licencias comunicada por las firmas contaminantes. La regla de la subasta para estos nuevos agentes es la siguiente: el agente k es informado con anticipación que su curva de daño será intersectada con la función de demanda residual $R_k(x) = P(x) - D_{-k}'(x)$, para así determinar el número de licencias de reducción de contaminación que le serán asignadas, $r_k = x_{-k} - x$, y el precio p_k que tiene que pagar por cada una de las licencias de reducción.¹⁷ La curva de demanda residual cumple exactamente el mismo rol que la curva de oferta residual que se calcula para cada una de las firmas contaminantes. De hecho, x_{-k} es el nivel de contaminación óptimo en

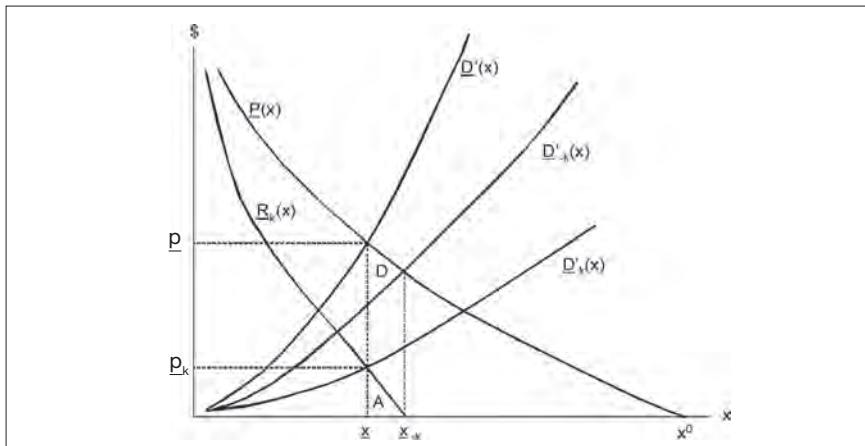
¹⁷ Notar que el precio que enfrenta el agente k , p_k , es comúnmente conocido como precio Lindahl. Por otro lado, $\sum_k p_k = p$.

ausencia del agente k . Para inducir al agente k a informar su verdadera curva de daño marginal $D'_k(x)$, la función de devolución es, tal como en (8)

$$\alpha_k(r_k) = 1 - C_k(x_{-k} - r_k) / R_k(x_{-k} - r_k) \cdot r_k$$

Donde $C_k(x_{-k} - r_k)$ es el área bajo la curva $R_k(\cdot)$ desde x hasta x_{-k} . En términos de la **Figura 4**, el pago final del agente k es el área **A**.

FIGURA 4 Subasta con información asimétrica en los daños



Habiendo explicado la problemática conceptual, volvamos a nuestra aplicación con la incorporación de las firmas **Turismo** y **Alimento**. En la primera columna de la **Tabla 8** se presentan las características de estas nuevas firmas. Además de permitir heterogeneidad entre ambos agentes receptores, se ha escogido, por simplicidad, parámetros de daño h tales que la solución socialmente óptima es alcanzar una concentración de OD en el punto de control C igual a 8,35 mg/lts. Esto significa que los resultados de la subasta por el lado de la demanda (es decir, para los agentes contaminantes) son iguales a los de la **Tabla 4** con excepción de los pagos finales que ahora son más altos debido a la curva de oferta más elástica.¹⁸ El pago final total es de 2.903.396 dólares anuales lo que significa que los reembolsos –los que inducen a las firmas a comunicar la verdad– caen, en promedio, a 9,2%.

TABLA 8 Resultados de la subasta para agentes receptores

Nombre fuente	h_k	r_k mg/lt	p_k US\$/lic	Daño k US\$/año	$p_k \cdot r_k$ US\$/año	Pago final US\$/año
Turismo	1.261.642	0,1970	1.640.134	533.044	323.106	161.553
Alimento	2.523.283	0,5653	3.280.268	1.066.087	1.854.336	927.168
Total				1.599.131	2.177.442	1.088.721

¹⁸ Los nuevos pagos finales de las cinco empresas de la **Tabla 4** son, respectivamente, 379.146, 971.868, 1.261.192, 267.617 y 23.573 dólares anuales.

Los resultados por el lado de la oferta, es decir, los agentes receptores de la contaminación, se presentan en las restantes columnas de la **Tabla 8**. Además del daño que perciben, 1,6 millones de dólares anuales, ambas firmas tienen que pagar un total de 1,09 millones de dólares anuales en licencias de “reducción de contaminación” o de “aumento de concentración”. Nótese que cada firma sólo paga por la concentración adicional que su presencia origina. Por ejemplo, en ausencia de **Turismo**, lo socialmente óptimo hubiese sido alcanzar una concentración de 8,153 mg/lts, es decir, 0,197 mg/lts menos que la concentración eficiente global de 8,35 mg/lts. Al igual que en la Sección 4.1, uno puede pensar en devoluciones adicionales usando variaciones de la expresión (10).

5. Comentarios finales

En este trabajo se ha desarrollado una propuesta para la protección de recursos comunes tales como la calidad del medio ambiente. Se trata de un mecanismo de subasta cuya gran virtud, a parte de la simplicidad, es que soluciona de forma eficiente y robusta los problemas de información asimétrica que suelen existir entre las autoridades reguladoras y los agentes afectados por la regulación del uso del recurso. Los agentes participantes de la subasta tienen incentivos a comunicar sus verdaderos costos y beneficios asociados al uso del recurso independiente de lo que comuniquen el resto de los agentes, permitiendo así, la implementación de una regulación económicamente eficiente, es decir, que maximice el bienestar de la sociedad.

Dado que para hacer del mecanismo de subasta una propuesta factible de política pública requiere, entre otras cosas, entender sus méritos teóricos y prácticos. El objetivo de este documento ha sido ilustrar dichos méritos a través de la aplicación del mecanismo al problema de contaminación de descargas de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) en una sección alta del río Bío Bío. El próximo paso en esta tarea de difusión es discutir la viabilidad jurídico-legislativa del mecanismo poniendo particular atención a aquellas aplicaciones que tengan las mejores oportunidades de implementación. Si bien el mecanismo tiene una estructura suficientemente flexible como para ser usado en distintos problemas de asignación de recursos, los problemas de control de la contaminación aparecen particularmente atractivos, ya que exigen determinar tanto metas globales como asignaciones individuales.¹⁹ El mecanismo de subasta no sólo resuelve este problema de asignación global e individual en forma eficiente y robusta sino también en forma equitativa,

¹⁹ El mecanismo de subasta también puede jugar un rol muy importante en la asignación de cuotas globales e individuales de pesca, ya que en este caso son las empresas pesqueras las que están mejor informadas, no sólo de sus costos privados de captura sino también de la abundancia/escasez del recurso, lo que a su vez afecta sus costos de captura.

pues, cada agente contaminante termina pagando exactamente por el daño residual que éste le impone al resto de la sociedad.

Uno de los aspectos prácticos que debe ser considerado al momento de implementar el mecanismo de subasta es el manejo de información por parte del regulador. El regulador debe, en primer lugar, establecer la curva de daño marginal o de oferta que será utilizada en la subasta. La metodología para la determinación de dicha curva, más allá de su magnitud, debe ser resuelta en forma anticipada y de la forma más objetiva posible. No olvidar que en algunos casos puede ser necesario determinar parte de esta curva en forma endógena en la subasta. En segundo lugar, se debe asegurar que las reglas de la subasta, en lo que se refiere a cálculos de licencias, precios y devoluciones, se apliquen tal como lo dicta su diseño original. Una forma de alcanzar aquello puede ser la contratación de una auditoría externa. Finalmente, el regulador debe decidir si hacer pública o no cualquier información relativa a las curvas de demandas entregadas por las firmas en la subasta. Con el propósito de evitar distorsiones en la conducta de las firmas, el regulador debiera restringirse a informar solamente los resultados de la subasta, es decir, todo aquello concerniente a asignaciones y precios.

Referencias

- **Bovenberg, L. and Goulder, L.**, 1996. Optimal environmental taxation in the presence of other taxes: General equilibrium analysis. *American Economic Review*, 86, 985–1000.
- **Dasgupta, P., Hammond, P. and Maskin, E.**, 1980. On imperfect information and optimal pollution control. *Review of Economic Studies*, 47, 857–860.
- **Montero, J. P.**, 2008. A simple auction mechanism for the optimal allocation of the commons. *American Economic Review*. (por aparecer)
- **Saavedra, M.**, 2002. Instrumentos económicos para el control de contaminantes en ríos usando un modelo de calidad de agua. Tesis de Magíster. Departamento de Economía, Universidad de Concepción.
- **Spulber, D.**, 1985. Effluent regulation and long-run optimality. *Journal of Environmental Economics and Management*, 12, 103–116.
- **Stavins, R.** 2003. Experience with Market-Based Environmental Policy Instruments. *In: Mäler, K.-G. and Vincent, J.*, eds. *Handbook of Environmental Economics*, Vol 1. Amsterdam: Elsevier Science, 355–435.
- **Wilson, R.**, 1979. Auctions of shares. *Quarterly Journal of Economics*, 93, 675–89.

El nuevo diseño de la institucionalidad ambiental en Chile¹

INVESTIGADORES

JONATHAN BARTON

Académico Instituto Estudios Urbanos y Territoriales UC

FRANCISCA REYES

Académica Instituto Ciencia Política UC

SERGIO GALILEA

Académico Instituto Estudios Urbanos y Territoriales UC

MANUEL PRIETO

Instructor Instituto Estudios Urbanos y Territoriales

PRISCILLA ÁLAMOS

Tesista Magíster Ciencia Política UC

Resumen

El presente estudio tiene el propósito de aportar a la discusión en torno a la formulación del proyecto de ley para una nueva institucionalidad ambiental en Chile. Dos argumentos principales surgen a favor de un Ministerio y en contra de él, apoyado por un servicio técnico (actual CONAMA). Por un lado, se señala la transversalidad y coordinación del tema ambiental, y por otro, el perfil del tema y la responsabilidad política asociada.

1 Agradecemos a las siguientes personas por sus comentarios en el marco de este estudio: Cristián Bonacic, FAIF/UC; Nicola Borregaard, MINECON; Luis Cordero, asesor de la Ministra de Medio Ambiente; Ana Luisa Covarrubias, Libertad y Desarrollo; Jaime Dinamarca, SOFOFA; Axel Dourojeanni, consultor de la CONAMA; Guillermo Espinoza, CED; Claudia Ferreiro, CONAMA; Matías Guiloff, UDP; Ana Huaico, Municipalidad de María Pinto; Jaime Iturriaga, CONAMA; Dominique Hervé, UDP; Ricardo Jordán, CEPAL; Juan Ladrón de Guevara, MINECON; Sara Larraín, Programa Chile Sustentable; Gianni López, Centro Mario Molina; Lucas Mac-Clure, CEP-U.Chile; Constanza Pantaleón, gabinete Ministra del Medio Ambiente; Rodrigo Pizarro, Terram; Susana Rioseco, MINSEGPRES; Claudia Rodríguez, IEU+T/UC; Aldo Rosenblum, CONAMA; Jaime Ruiz-Tagle, MINSEGPRES; Lucas Sierra, CEP-U.Chile; Paola Vasconni, Terram; Jeanne Marie Verdugo, MINVU; Nicolás Vidal, MINSEGPRES. El contenido del presente trabajo es de exclusiva responsabilidad de los autores y no compromete de manera alguna a estas personas.

Para llevar adelante la discusión, se ha diseñado un esquema organizacional y su respectivo texto explicativo, basado en aquellas consideraciones y convergencias sobre el estado de la gestión ambiental y la institucionalidad correspondiente. Cada tema tiene a su haber una justificación basada en la experiencia internacional de cuatro casos de estudio: Brasil, Canadá, México y Nueva Zelanda.

El estudio arrojó importantes conclusiones. Primero, la literatura revisada coincide en aquellas consideraciones sobre las funciones de la institucionalidad ambiental, apoyadas por el sector político. Segundo, una mejor aplicación de la Ley N° 19.300 mejoraría la gestión ambiental en el país. Tercero, para profundizar el sistema nacional de gestión ambiental se requiere ingresar en una segunda etapa de desarrollo institucional, la cual debería promover los aspectos de coordinación en las actividades de entidades estatales. Cuarto, los países analizados muestran la evolución y adaptación de la institucionalidad ambiental a los cambios experimentados en el sistema internacional. El modelo chileno sería propio y novedoso de acuerdo a sus necesidades y recursos, no obstante, es importante entender que los desafíos de la gestión ambiental son experimentados en todos los países, y que ante ellos hay respuestas diversas. Finalmente, la forma en que la nueva institucionalidad debiera cubrir el territorio es clave y requiere de precisión para asegurar la integralidad de sus componentes naturales, además del principio de subsidiariedad en la gobernanza ambiental.

Introducción

1. Breves aspectos constitucionales

La Constitución Política de la República, en mérito a su rol dentro de un Estado de Derecho, es un referente formal–fundamental de la institucionalidad ambiental chilena. Los aspectos ambientales explícitamente consagrados por dicho cuerpo normativo se traducen –predominantemente – en el reconocimiento a todas las personas de determinados derechos constitucionales. Al respecto, el artículo 19 N° 8 establece el “derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” incorporando que “Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”; finalmente agrega que “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”. Por su parte, en el art. 19 No 24 se hace referencia a “la conservación del patrimonio ambiental” en tanto elemento constitutivo de la función social de la propiedad. Estos elementos, y su garantía por medio del recurso de protección (art. 20), han sido tratados lata y descriptivamente, por lo mismo resultaría redundante referirse a éstos por medio del presente documento. Por consiguiente, nuestra propuesta no abarca modificaciones constitucionales sustantivas.

No obstante lo anterior, es necesario advertir el riesgo que representa la ausencia de debate crítico en torno a aquellos aspectos ambientales presentes sustantivamente en la Constitución. Así se estima la necesidad de abrir el debate en torno a aquellos aspectos de relevancia ambiental, que históricamente aparecen con un carácter pétreo. Dentro de otros puntos claves, es recomendable revisar:

- Lo restringido que resulta, para la gestión de la sustentabilidad, la noción de “medio ambiente libre de contaminación”². Ella restringe la calidad ambiental a un asunto de niveles aceptables de presencia de contaminantes, en circunstancia que la calidad ambiental es algo mucho más complejo que incluye otros factores no necesariamente asociados con lo anterior.
- Igual circunstancia respecto de la debilidad del Estado regulador respecto de los recursos naturales y el territorio.
- El actual estatuto constitucional de la propiedad, el que debiese repensarse en pos de concebirlo a la luz de su funcionalidad socioecológica³.

2. Consideraciones sobre las funciones de la institucionalidad ambiental en Chile

Con un poco más de diez años desde la aprobación de la Ley General de Bases del Medio Ambiente (No 19.300) y la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), Chile se ve enfrentado a un profundo rediseño de su institucionalidad ambiental, que tiene como fin hacerla más acorde con los desafíos que enfrenta y enfrentará el país en estas materias. Como parte de este desafío, recientemente la Presidenta Michelle Bachelet promulgó la ley que crea el cargo de Ministro Presidente de la CONAMA (15/03/2007, ley N° 20.173), para luego nombrar como ministra a la, hasta ese entonces, Directora Ejecutiva de CONAMA, Ana Lya Uriarte. El resultado ha sido un nuevo estatus jerárquico del titular de CONAMA, carente de una real reforma institucional, la que requiere un rediseño coherente con los estándares ambientales a los cuales debiera aspirar el país. No obstante lo anterior, y en coherencia con un protocolo de acuerdo suscrito entre el Ejecutivo y los diputados integrantes de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente (10/01/2007), la nueva ministra tendrá como tarea prioritaria la presentación, dentro de un plazo prudente y acotado, de una propuesta de rediseño de la institucionalidad ambiental.

2 La interpretación de esta noción la entrega el legislador en la ley 19.300 (art. 2 letra m) al señalar que el medio ambiente libre de contaminación es “aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”.

3 Como bien se desprende de la noción de sustentabilidad propuesta por Gallopín (2003).

En este contexto, un equipo interdisciplinario de la Pontificia Universidad Católica de Chile ha estudiado por un periodo superior a cinco meses las fortalezas y debilidades del modelo institucional ambiental nacional actual junto con la experiencia internacional de cuatro países relevantes, los cuales son: Brasil, Canadá, México y Nueva Zelanda⁴. Ello, con el fin de proponer y justificar cambios en el diseño de la institucionalidad que aporten al rediseño de la misma, asignada a la Ministra de Medio Ambiente.

Como equipo de investigación hemos llegado a la conclusión que, independientemente del aspecto final del organigrama institucional ambiental propuesto, la nueva máxima autoridad en el tema debiera, al menos, considerar los siguientes puntos claves:

- a. **La gobernabilidad ambiental de Chile excede a la actual Comisión Nacional del Medio Ambiente o a un eventual ministerio.** Hay un sin número de influencias en los temas de relevancia ambiental que resultan de una compleja interacción entre una variedad de fuerzas físicas, económicas y sociales que a su vez son afectadas por un gran número de actores que varían desde individuos a corporaciones y gobiernos. La idea fuerza aquí es que se tome conciencia que la cabeza institucional del medio ambiente debe estar constantemente en relación con actores muy diversos para lograr su objetivo final.
- b. **La experiencia internacional muestra una intensa actividad de cambios reiterados en la institucionalidad ambiental lo que evidencia la naturaleza dinámica y desafiante de los temas de relevancia ambiental.** La lección establece que hay que estar abiertos a la readecuación periódica de la institucionalidad ambiental, creando mecanismos que contemplen la revisión sistemática de no sólo las políticas, los planes, los programas y las normas, sino también de algunas funciones tan relevantes como las llevadas a cabo por el Sistema de Evaluación Ambiental.
- c. **La centralización de la totalidad de los temas ambientales en una sola institucionalidad no es posible ni necesariamente recomendable.** Nuevamente, la experiencia internacional muestra que la institucionalidad ambiental comparte ámbitos de acción con otras entidades gubernamentales a cargo de, por ejemplo, recursos naturales como los oceánicos y pesqueros en el caso de Canadá, o un Ministerio de Industrias Pesqueras y de Silvicultura en el caso de Nueva Zelanda. Por tanto

⁴ En el caso de México y Brasil, los países fueron seleccionados por presentar las institucionalidades ambientales más consolidadas de la región, además de ser las economías más dinámicas de la zona, junto a Chile. Por otra parte, Canadá y Nueva Zelanda, ambos son países que basan, predominantemente, sus economías en los recursos naturales y actividades agrícolas. De estas cuatro naciones, sólo Brasil no es miembro de la OCDE.

el desafío de la coordinación de la gestión de recursos naturales que no se encuentran todos bajo mandato de la institucionalidad ambiental principal es y será siempre clave.

- d. **Es necesario transparentar y eliminar la superposición de las funciones de fomento de la producción, de fiscalización del cumplimiento de la normativa y de protección o cuidado de los mismos recursos** (ej. CONAF, Subsecretaría de Pesca, entre otros). En el nuevo esquema institucional sería altamente recomendable que las funciones de fiscalización de esos organismos fueren traspasadas al órgano fiscalizador principal y que las de protección y cuidado de esos recursos recayeren entonces de manera principal, aunque no exclusiva, en esta nueva institucionalidad ambiental.
- e. **Es importante no confundir el concepto de Desarrollo Sustentable con el de Medio Ambiente.** El Desarrollo Sustentable incluye la idea de protección ambiental, en un contexto de uso, desarrollo y conservación de los recursos naturales y físicos. No obstante, incorpora además el desafío de la equidad social y del desarrollo económico. En este sentido, es necesario que la nueva institucionalidad ambiental considere la creación de instancias donde estas tres vertientes del desarrollo sustentable puedan dialogar.
- f. **Es necesario transparentar y darle espacio institucional a la tensión existente entre un modelo de crecimiento económico basado en la explotación y uso de recursos naturales y la protección ambiental de éstos.** Los casos estudiados dan cuenta de creativas instancias que facilitan el diálogo y acuerdo entre ambos objetivos que sería interesante considerar para el caso chileno. Por ejemplo, en el caso de Canadá se han implementado Mesas Redondas de Economía y Medio Ambiente; en México se ha desarrollado un instrumento llamado Ordenamiento Ecológico, el cual implementa mecanismos de consenso y disminución de conflictos entre los diversos actores.
- g. **La importancia de la ciencia y cómo fomentar un adecuado uso de ésta en la toma de decisiones políticas relacionadas con los temas ambientales,** debe también ser una preocupación que oriente la reforma institucional en curso. La experiencia internacional nos muestra diversas alternativas como, por ejemplo, el caso de México en el cual existe un órgano descentralizado dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), llamado Instituto Nacional de Ecología (INE), el cual genera conocimiento científico y técnico ambiental.
- h. **La necesidad de perfeccionar y profundizar las iniciativas de participación civil en la creación de proyectos socio-ambientales,**

desarrollo integral, evaluación de impacto ambiental y toma de decisiones. El mensaje es que hay que considerar la creación o readecuación de instancias y estructuras formales de participación civil que co—ayudarán a diseñar un desarrollo integral de estas materias. En el caso de México, por ejemplo, la estructura orgánica de su máxima autoridad ambiental contempla una Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, la cual a través del establecimiento de equidad de género y etnia en las políticas del sector, atiende tanto a los pueblos indígenas como a las mujeres.

En lo relativo a los diagnósticos que desde 1994 se han realizado sobre la experiencia institucional chilena, hay divergencias. No obstante, una lectura crítica de los siguientes documentos permite una apreciación de las consideraciones centrales para una propuesta de diseño de la institucionalidad: el estudio de la reforma de la ley N° 19.300, encargado por CONAMA en el año 2000 a un conjunto de abogados conocidos como “el Club de Tobi”, los capítulos en Ruthenberg (2001), el informe OCDE (2005), el *Informe País* del Instituto de Asuntos Públicos—Universidad de Chile (2006), las *Terceras Jornadas de Derecho Ambiental* del Centro de Derecho Ambiental—Universidad de Chile (2006), Corporación Industria Sustentable (2006), y los nueve documentos de diversos autores en las series En Foco de Expansiva (2006). El Acuerdo Chagual (21/11/05) con las principales ONGs ambientales también propone opciones para una nueva institucionalidad, como una Subsecretaría de Recursos Naturales y Biodiversidad con la actual CONAMA convirtiéndose en Subsecretaría de Gestión Ambiental (ver también Larraín, 2006; Programa Chile Sustentable, 2006). Es importante destacar que existe un núcleo de individuos que han acompañado la primera década de vigencia de la ley, ya sea jugando un rol de creadores, de opositores o de promotores del sistema vigente. Sus posiciones son conocidas y se repiten en las principales publicaciones relacionadas reflejando las divergencias sobre el tema, desde intereses y perspectivas distintas. Dentro de este contexto, el nuevo diseño institucional presenta la tarea de satisfacer demandas diversas, en lo que se puede definir como una segunda fase de la institucionalidad ambiental en Chile.

3. Organigrama del nuevo diseño de la institucionalidad ambiental en Chile

El organigrama adjunto grafica la organización de los elementos más relevantes de la institucionalidad ambiental que se propone. El texto a continuación explica los distintos elementos de esta última, sin entrar en mayor profundidad.

Propuesta del nuevo diseño de la institucionalidad ambiental en Chile

1. Desarrollo Sustentable

La Política Ambiental de Desarrollo Sustentable, que fuera aprobada en 1998, refleja gran parte del desafío institucional relativo a la incorporación de este tema dentro de las políticas públicas. Esta norma establece una agenda que incorpora la definición amplia de desarrollo sustentable, presentada por la Ley N° 19.300 (art. 2, letra g), es “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.”

Esta Política incluye grandes objetivos relacionados con la orientación del país, valores asociados con el desarrollo y aspectos socio-económicos, tales como la equidad. Debido a las raíces ambientales de la agenda de sustentabilidad, que emerge desde el informe UICN (1980) *Estrategia de Conservación*, el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Informe Brundtland, 1987) y de las reuniones en Río de Janeiro (1992) y Johannesburgo (2002), el tema de desarrollo sustentable está percibido, erróneamente, como un tema exclusivo de la institucionalidad ambiental. No obstante, ésta constituye una agenda más amplia que no se reduce sólo a una agenda ambiental; ello queda de manifiesto en el Programa 21⁵, el cual refleja la amplitud temática de la agenda de desarrollo sustentable.

Está claro que el gobierno chileno, desde 1998 a la fecha, ha sido lento para comprometerse con un modelo de desarrollo sustentable. Aunque pueden observarse varias iniciativas, como los Acuerdos de Producción Limpia, y políticas tales como la de Biodiversidad, es evidente que el desarrollo sustentable no ha alcanzado a consolidarse como directriz de los ministerios con más injerencia en el tema, entre otros, los de Economía, Minería, Energía, MIDEPLAN y MINVU. Para asumir una orientación hacia el desarrollo sustentable, es necesario que dicho concepto no se restrinja sólo a una serie de iniciativas estrictamente ambientales, o peor aún, que la agenda de desarrollo sustentable se reduzca a la agenda ambiental. Por el contrario a una perspectiva sectorial, el desarrollo sustentable debería estar a cargo de todas las entidades públicas, quienes en conjunto debieran estimular el involucramiento del sector empresarial y de la sociedad civil.

En este sentido, la transversalidad ambiental debe ser reconstruida a la luz de la agenda de desarrollo sustentable, lo que implica que los temas de

5 El Programa 21 fue una estrategia para el desarrollo sustentable del siglo XXI, establecido como acuerdo en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro el año 1992.

protección, conservación y calidad ambiental sean una variable más, entre otras, dentro de la amplitud de dicha planificación (la agenda ambiental de CONAMA 2002–06 refleja esta diferencia entre un plan ambiental y uno de desarrollo sustentable).

La responsabilidad sobre la agenda de desarrollo sustentable ha estado a cargo, desde 1999, del Consejo de Desarrollo Sustentable. Este organismo, compuesto por 92 miembros que se reúnen anualmente, ha funcionado como un ‘watch dog’ de las políticas de CONAMA más que promover una planificación de desarrollo sustentable y velar por la implementación de su política asociada. Así, las iniciativas del Programa 21, por ejemplo, están casi ausentes en el país⁶.

En mérito a lo descrito, se sugieren las siguientes instancias para avanzar con la agenda de desarrollo sustentable:

- **Mesa interministerial:** Agencia a cargo de la programación de desarrollo nacional, fijada por la presidencia. Presidida por Ministerio Secretaría de la Presidencia (MINSEGPRES) y conformado por los ministros del actual Consejo Directivo.
- **Secretariado:** Actúa como unidad de apoyo y seguimiento en la administración del tema. Esta unidad debería ser parte del MINSEGPRES. Su rol debería ser el seguimiento y coordinación entre las mesas interministeriales, regionales y locales.
- **Mesas Regionales:** Compuestas por el Intendente (quien preside), de los SEREMI, gobernadores de provincias, consejeros, y miembros del consejo consultivo regional. Su función corresponde a la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional.
- **Mesa Local de Desarrollo Sustentable:** Compuesta por alcaldes, concejales y representantes del ámbito de la sociedad civil y el empresariado. Aprovechando el Programa 21 como guía operacional, su función corresponde a la promoción del desarrollo sustentable a nivel comunal.

2. Unidades ambientales ministeriales y su coordinación

Bajo el modelo institucional vigente, además de las atribuciones ambientales detentadas por CONAMA, diversos ministerios han ejercido históricamente competencias e influencias ambientales de distinta índole. Este hecho motivó a que, antes de la vigencia formal del modelo coordinador, se crearan ‘unidades ambientales ministeriales’, las cuales tendrían el rol de ejercer la gestión

⁶ De acuerdo con el segundo resumen global de actividades del Programa 21, realizado el año 2002 por la Internacional Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) y la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU (CDS), en Chile cuenta con quince iniciativas.

ambiental dentro de cada ministerio. En su oportunidad llegaron a existir trece ministerios con tales unidades⁷. No obstante, la relevancia que reviste la presencia de esta figura dentro de un sistema del tipo coordinador, en la cual cada ministerio guarda celosamente su ámbito de competencia, en la práctica hace que tales unidades pierdan dramáticamente injerencia dentro de los ministerios. Ello en la medida que tales áreas se vieron debilitadas durante los primeros seis años de existencia formal del modelo coordinador, en razón de la partida de sus integrantes hacia la CONAMA y al sector privado, de su pérdida de relevancia y directamente de su desactivación⁸.

En base a lo descrito, y a la evidente influencia – directa o indirecta – de las decisiones adoptadas desde los diversos ministerios, es que dentro de nuestra propuesta estimamos la necesidad de reinstaurar la existencia de las unidades ambientales ministeriales⁹. A nuestro juicio, y advirtiendo la evidente falta de relevancia que demuestra la desarticulación y debilitamiento de estas unidades, sostenemos la necesidad de una consagración formal de las mismas. Esto podría ser factible, a través de un estatuto que prescriba su presencia obligatoria en, a lo menos, aquellas carteras cuyos ministros sean parte del actual Consejo Directivo. Ahora, desde una perspectiva sustantiva, se sugiere que dichas unidades debieran ser organizadas en pos de la responsabilidad de cada ministerio por la gestión ambiental de su sector en específico. Además, ello es de gran utilidad como unidad de apoyo en el proceso de toma de decisiones sectoriales de los ministerios, en sus distintos niveles de acción.

Por su parte, y advirtiendo la necesidad de generar forzosamente una instancia de coordinación ambiental entre los distintos ministerios, se ha propuesto la existencia de una unidad coordinadora. Ella, radicada bajo el alero del nuevo ministerio, coordinaría a través de las unidades ambientales ministeriales la gestión ambiental de los diversos ministerios.

Esta propuesta se ve respaldada por la experiencia internacional, en la cual la coordinación es presentada como una función fundamental para cumplir con la misión y las atribuciones de los entes ambientales competentes, hacia todo el territorio del país. Por lo tanto, es necesario la consideración de estos casos al respecto: **la transversalidad de la función de coordinación de la institucionalidad ambiental se ve reflejada en la existencia de unidades**

7 Los ministerios en cuestión son: Economía, Fomento y Reconstrucción, Obras Públicas, Agricultura, Bienes Nacionales, Salud, Minería, Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones, Planificación y Cooperación, Educación, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores e Interior.

8 Como señala Asenjo (2006).

9 En el caso del MOP, esta unidad se encuentra consolidada (bajo el nombre de Departamento de Medio Ambiente y Territorio). Ello se explica, en parte, debido a las exigencias ambientales relacionadas con procedimientos de intervenciones.

coordinadoras y articuladoras dentro del Ministerio de Medio Ambiente, que permite establecer un conjunto articulado de órganos, entidades, reglas y prácticas responsables de la protección y mejora de la calidad en este asunto.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México, ha innovado institucionalmente en esta materia, mediante la creación de la Unidad Coordinadora de Delegaciones y Coordinaciones Regionales. Ésta tiene la función de coordinar las acciones operativas de la dependencia en las entidades federativas, a través de sus delegaciones federales y coordinaciones regionales.

Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil contempla la Secretaría de Articulación Institucional y Ciudadanía Ambiental, la cual promueve la articulación e integración intra e intergubernamental (a nivel de estados) de aquellas actividades dirigidas hacia la implementación de las políticas públicas medioambientales y al desarrollo de la articulación con las esferas federal, estatal y municipal, y con las ONGs sobre materias legislativas de interés del Ministerio.

3. Ministerio de Medio Ambiente

En el corazón del debate sobre la nueva institucionalidad ambiental en Chile está la discusión en torno a la necesidad de tener o no, una cartera ministerial para la nueva autoridad ambiental con rango ministerial. Hay dos argumentos principales a favor y en contra, de él apoyado por un servicio técnico (la actual CONAMA).

Al respecto:

La transversalidad y coordinación del tema ambiental. Sin duda, el tema ambiental está dotado de un carácter transversal, demandando la coordinación de múltiples actores, tanto en el ámbito público como en el sector productivo y demás miembros de la sociedad civil. No obstante ello, el modelo vigente desde 1994 no ha alcanzado a generar suficientes responsabilidades ambientales en las distintas autoridades públicas en particular. Ante el panorama existente, la respuesta puede ser 'más de lo mismo' y una aplicación más agresiva y profunda de la ley existente, con más obligaciones reguladas y asociadas con metas y presupuestos. La mejor forma de asegurar este proceso de profundización es a través de la creación de un ministerio con competencias y recursos adecuados para superar el bajo perfil político del tema. Este ministerio debiere tener como prioridad velar por la incorporación del tema en las agendas de los otros ministerios y servicios públicos (por ejemplo, proponemos la participación del ministro en el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Energía y en la Mesa interministerial sobre Ciudad y Territorio), en el sector productivo y en la sociedad civil. Este modelo de ministerio con

funciones de coordinación, evaluación, y formulación de estrategias y políticas ambientales, es el que predomina en la mayoría de los países del mundo (dicha estructura está contemplada dentro de todos los países de la OCDE, a excepción de Suiza y EE.UU), y está percibido como parte de la buena gobernanza en el área (tal como da cuenta el *Environmental Sustainability Index* de las universidades de Yale y Columbia).

El perfil del tema y la responsabilidad política asociada. A pesar de la instalación del modelo de la Ley N° 19.300, y luego la creación de *La Política Ambiental de Desarrollo Sustentable* de 1998, el tema ambiental ha jugado un rol menor dentro la agenda pública. Sólo en casos emblemáticos (Ralco, Celco, Pascua Lama), presiones externas (el informe OCDE de 2005, algunos acuerdos comerciales, y exigencias de mercados extranjeros) y el posicionamiento de la problemática del cambio climático, el tema ambiental ha tenido la importancia adecuada. La agenda ha sido reactiva más que propositiva, y el rol de la CONAMA ha sido, más que nada, administrar un SEIA restringido tanto a la discusión de las mitigaciones de los impactos generados por proyectos específicos, como a la elaboración de planes y políticas que responden a crisis ambientales (ej. el PPDA), o al aumento de la relevancia sobre un tema en particular (ej. la Estrategia Nacional de Biodiversidad, la Estrategia Nacional de Cambio Climático). Para aplicar la Ley N° 19.300 en su totalidad y entrar en una segunda etapa de profundización de los logros de la institucionalidad ambiental desde 1994, se requiere un salto de escala y de responsabilidad en el tema. Esta responsabilidad, con liderazgo político en el ámbito, y más allá de un mejoramiento técnico, podría generar mayores resguardos y eficiencias en el manejo de recursos naturales y un acrecentamiento de la calidad ambiental en todos los medios por múltiples autoridades.

Como consecuencia de la necesidad de cambiar la naturaleza del pivote de la institucionalidad ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente también requiere componentes que se construyan a partir de lo existente en la CONAMA actual. Esto implica un fortalecimiento de las unidades existentes y de la incorporación de nuevas unidades organizadas dentro de dos subsecretarías: una de Gestión Ambiental y otra de Cuencas. Mientras que la CONAMA trabaja fuertemente en la primera área, la segunda agrega los elementos territoriales para el manejo del medio ambiente, además de los componentes claves para la calidad ambiental y la constitución de ecosistemas (agua y biodiversidad).

Las unidades de administración del ministerio serían análogas a las que existen actualmente en CONAMA (coordinación interministerial; auditoría interna; comunicaciones; jurídica; planificación, presupuesto, administración y recursos humanos). Estas unidades tienen la responsabilidad del funcionamiento de la entidad en términos de la administración pública, tales como

la gestión de recursos humanos, la gestión del presupuesto, la planificación institucional y los aspectos jurídicos. En muchos sentidos, estas unidades reproducen la organización administrativa de la mayoría de los ministerios.

Lo relativo al presupuesto del ministerio, es un tema clave, sin embargo, requiere de un análisis posterior a la discusión aquí presentada (no entramos en este asunto en detalle) y representa un elemento sumamente importante a considerar en el proyecto de ley del 2008. Ello en razón de tres puntos claves: en primer lugar, la mayor parte del gasto público ambiental no se relaciona con la CONAMA, como en el caso del Ministerio de Salud, a través de la fiscalización de la contaminación del aire, agua y ruido, mientras los Ministerios de Agricultura y de Economía comparten más de la mitad. El segundo punto dice relación con la incoherencia del presupuesto frente a las exigencias de la agenda ambiental del país, lo que se refleja, por ejemplo, en el financiamiento del SEIA. Con más proyectos entrando en el sistema, el presupuesto no ha reflejado estas demandas sobre los recursos asignados, con muchos gastos relacionados y compartidos entre múltiples servicios públicos. El tercer punto es que la proporción del gasto público dirigido a temas medio ambientales se ha mantenido en un bajo nivel en relación al gasto general de DIPRES. De esta situación surgen dos lecturas posibles: una es que los temas ambientales no han generado mayores riesgos para la sociedad en el tiempo y por lo mismo no merecen mayores gastos (respecto al total); otra es que habría una subestimación de los gastos públicos ambientales necesarios para reducir los riesgos para la sociedad, como son el educar en este campo, conservar los recursos naturales renovables y la biodiversidad, además de mantener calidades ambientales y ecosistémicas adecuadas. Los diagnósticos disponibles sugieren que la segunda lectura es la que tiene mayor respaldo, por eso se propone la creación de un ministerio y la discusión sobre un proyecto ley en la materia.

Respecto a la necesidad de crear un Ministerio de Medio Ambiente, con competencias y recursos pertinentes, un estudio de la CEPAL (Acuña 1999) ha mostrado la evolución tanto de la legislación ambiental, como de la institucionalidad ambiental internacional, que fortalecen esta iniciativa. Al respecto:

La mejora de la legislación ambiental y el surgimiento de leyes marco son consecuencias de la racionalización del aparato estatal, y han exigido una mayor conciencia ambiental tanto a nivel nacional como internacional.

Todos los países estudiados han experimentado una evolución hacia la más alta jerarquía ambiental (ministerio). En el caso de Brasil, su institucionalidad ambiental evolucionó desde la Secretaría Especial de Medio Ambiente (SEMA) hacia un Ministerio de Medio Ambiente. Por su parte, México, evolucionó desde una Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio

Ambiente hacia la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que finalmente llegó a ser la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Por último, Canadá y Nueva Zelanda dieron a la autoridad medio ambiental la más alta jerarquía con el nombre de Ministerio de Medio Ambiente.

3.1 Subsecretaría de Gestión Ambiental

3.1.a División de Ciudadanía Ambiental

El actual Departamento de Educación Ambiental y Participación Ciudadana de la CONAMA tiene el rol de profundizar la 'ciudadanía ambiental' en el país. El enfoque se ha plasmado principalmente en cuatro áreas: el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Escuelas (SNCAE); la promoción de participación en procesos de SEIA y planificación; la Política Nacional de Educación para el Desarrollo Sustentable (planteado por UNESCO como la Década de Educación para el Desarrollo Sostenible, 2005–2014; todavía en discusión); y el Fondo de Protección Ambiental (FPA) que pretende estimular iniciativas de pequeña escala a nivel local.

El tema de la participación es bastante complejo, y no exclusivo de la institucionalidad ambiental, sino que se extiende hacia la administración pública en todos sus ámbitos. De allí que el desarrollo de sistemas de involucramiento hacia los diversos sectores en la institucionalidad ambiental se mantenga como un objetivo importante (apoyado por el instructivo presidencial que al respecto fue dictado en el 2000). Es cierto que la participación requiere tiempo, información necesaria en un lenguaje accesible, apoyo técnico para interpretar información y generar conclusiones al respecto, e instancias de seguimiento del proceso y comunicación sobre las decisiones tomadas. Los límites de la participación deben ser transparentes para evitar confusión, leal igual que los procesos en los cuales se promueve la participación, los cuales deben ser optimizados. Aclarar los espacios o instancias de participación, canales de comunicación, distribución de información necesaria, y los derechos y responsabilidades de los participantes, requiere todavía de un profundo desarrollo.

Para poder ser actor en los procesos de participación, los niveles de educación en temas ambientales requieren de un fortalecimiento mayor. Mientras que el SNCAE ha sido un programa para promover conocimiento general entre los estudiantes de establecimientos educacionales, con frutos en el mediano plazo, hay una ausencia de mecanismos para promover la educación ambiental en los ámbitos de educación superior, en organizaciones civiles como Juntas de Vecinos, a través de los medios de comunicación, dentro del sector privado (mas allá de los Acuerdos de Producción Limpia a cargo de CORFO) y a través de las instituciones públicas. Enfocar la educación

ambiental hacia los alumnos de los establecimientos educacionales es una inversión a futuro, no obstante ello, hay otros ámbitos en que se pueden comunicar las responsabilidades ciudadanas para el mejoramiento de sus entornos. El FPA ha sido útil como fuente de financiamiento de unas pocas iniciativas en esta línea, sin embargo, los montos por proyecto son bajos y no existe claridad en torno a la manera en que estos ejemplos pilotos pudieren aportar a la generación de sinergias mayores, como lo sería la difusión de nuevas prácticas que surgieren de ellas.

La División de Ciudadanía Ambiental tendría las responsabilidades que mantiene hasta la fecha. A pesar de esto, se advierte que:

- Los **mecanismos de participación requieren mayor claridad** como, por ejemplo, en lo relativo a las responsabilidades de los participantes y al acceso a información relevante.
- El **FPA debe transformarse en otro tipo de instrumento** que incentive ciertas iniciativas en las líneas estratégicas o políticas nacionales, con el objetivo de reproducir las buenas prácticas.
- La **ciudadanía debe extenderse al sector privado, a través de la promoción de la agenda de Responsabilidad Social Empresarial**, en conjunto con CORFO.
- Existe la **necesidad de construir una política nacional de educación ambiental**, como eje importante pero no exclusivo de la educación para el desarrollo sustentable. Esta política debe trascender el ámbito de los colegios e integrar iniciativas de diversos *stakeholders* a nivel comunal, transformando la educación en actividades concretas. Un paso preliminar puede ser el proceso de ‘educar a los educadores’ en el tema.

La existencia de una División de Ciudadanía Ambiental se ve fortalecida por la experiencia de los países estudiados, la cual promueve la generación de espacios de participación ciudadana y fomenta la educación ambiental de los individuos para el logro de la misma.

Al respecto surgen dos sólidos argumentos a favor de la creación de esta entidad: **la promoción de la generación de espacios y la consolidación de procesos de participación de la ciudadanía se ven reflejados en ciertas estructuras institucionales ambientales**. En este aspecto, es importante destacar el caso de Canadá, el cual ha desarrollado una instancia de participación de la sociedad civil en materia de evaluación ambiental. Cada cinco años los ciudadanos, a través de reuniones y sitios web interactivos, realizan

10 Predominantemente éstas se reducen a garantizar que la ciudadanía participe e influya en las decisiones adoptadas dentro del marco de los instrumentos de gestión ambiental, políticas y programas ambientales.

evaluaciones de impacto ambiental para proyectos propuestos por el gobierno federal, financiados o permitidos por él. Brasil por su parte, contempla una Secretaría de Articulación Institucional y Ciudadanía Ambiental, como órgano específico singular dentro del Ministerio de Medio Ambiente. Sus principales atribuciones están reunidas en tres grandes áreas: Coordinación del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA); Ciudadanía y Responsabilidad Medio Ambiental; y Educación Ambiental.

Por otro lado, México contempla, dentro de la SEMARNAT, una Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia que tiene a su haber todo lo relativo a la promoción, apoyo y organización de la participación civil en la planificación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental. Además, este órgano recibe, monitorea y canaliza las demandas por parte de la ciudadanía y diseña mecanismos, lineamientos y criterios de atención ciudadana.

La experiencia de Nueva Zelanda es un claro ejemplo de interés en la opinión pública, debido a que el Departamento de Conservación ha desarrollado una Política de Consulta, el cual trabaja con fuerte énfasis en el desarrollo de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Además, existe una fuerte influencia de las ONGs, tales como el Royal Forest and Bird Protection Society, Greenpeace, the Maruia Society, Royal Society of New Zealand, the Federated Mountain Clubs, and Environment and Conservation Organisations (ECO), debido a la capacidad que éstas poseen para reflejar y movilizar el juicio público y de expertos, logrando de alguna manera desarrollar nuevas políticas o reconsiderar las ya existentes. Otro caso interesante es el de Brasil, a través del Departamento de Educación Ambiental de la Secretaría de Articulación Institucional y Ciudadanía Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente, busca fomentar y orientar el componente ambiental en los programas y acciones de las Secretarías del Ministerio de Medio Ambiente.

El otro argumento clave es que la educación ambiental hacia la sociedad civil es esencial para el logro de los objetivos propuestos en la política ambiental y de aquellos adquiridos internacionalmente. Los 'protagonistas inconscientes' del cuidado del medio ambiente son los propios ciudadanos y la educación ambiental es la vía más eficiente y sostenible de lograr que ellos reconozcan tal rol y su incidencia. La experiencia internacional muestra exitosas instancias de educación ambiental en la cual se han desarrollado proyectos, programas y estrategias que impulsan el cuidado del medio ambiente y contribuyen hacia la formación de una sociedad informada, con sentido común y cultura ambiental. Una de ellas es el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) de México, que promueve la capacitación y comunicación para alcanzar tales metas.

3.1.b División de Información, Investigación y Cuentas

Toda entidad de administración pública requiere de un nivel de información sobre el cual se puedan tomar las decisiones y comunicar los logros o desafíos. A pesar de la generación de información ambiental desde la década de los '90 y su incorporación dentro de las bases de datos del INE, el *Informe País Estado del Medio Ambiente* (del INAP, Universidad de Chile) y otras publicaciones, su sistematización de la información, su accesibilidad para los diversos actores, y el conocimiento que se puede generar sobre la base de ella, requiere aún de bastante inversión, coordinación y desarrollo institucional.

Dos iniciativas importantes que aún no han traído los frutos esperados son SINIA y SNIT. El primero, busca recolectar información ambiental y comunicarla a través del sitio web de la CONAMA. El segundo, es una iniciativa mayor para integrar diversas fuentes de información territorial en el país. En ambos casos, el desarrollo de los sistemas ha sido lento y la información disponible por parte de las instituciones responsables es inadecuada para la ciudadanía y los tomadores de decisiones. Como indicador de las debilidades de la institucionalidad ambiental transversal, promovida por la Ley N° 19.300, se destaca la falta de información ambiental publicada por los diversos ministerios y servicios públicos en general. La eficaz toma de decisiones por parte de actores públicos y privados requiere de una base de información ambiental, lo cual aún no existe. Además de la información guardada por estudios ministeriales de injerencia ambiental, hay bastante referencia generada por los estudios de evaluación de impacto ambiental que pueden contribuir a mejorar las bases de información y también entender los rangos de incertidumbre asociados con algunas variables, y los vacíos en otras.

Sin una plataforma de información ambiental sobre la cual se puedan fijar metas ambientales, entender lo existente y reconocer las capacidades de carga de diversos ecosistemas (su resiliencia y fragilidad), es difícil ver cómo la institucionalidad ambiental puede desarrollar la segunda fase de su evolución. La producción científica tanto social como natural, se asocia con la generación de información para estimular el conocimiento nacional relativo a los temas ambientales. Esto forma parte de una política nacional de educación ambiental y debe involucrar iniciativas de CONICYT, entre otros organismos. El objetivo no es financiar investigaciones científicas desde CONAMA, más allá de estudios concretos asociados con iniciativas específicas, sino mantener una unidad tal que sea capaz de traducir nuevas tendencias científicas internacionales en el ámbito nacional para su incorporación en políticas concretas. Además, esta unidad puede coordinarse con la comunidad científica en el país, con instituciones de I+D en el sector privado y el sector público (ej. Fundación Chile).

Esta nueva división debería:

- Promover la generación de información necesaria para la eficaz toma de decisiones, basada en las iniciativas I+D.
- Coordinar la información existente en diversos ámbitos, y coordinar la información ambiental dentro de otros ministerios.
- Establecer cuentas nacionales ambientales.
- Crear una unidad científica de investigaciones, tanto sociales (incluyendo economía ambiental y ecológica), como naturales (para evaluar investigaciones nacionales e internacionales que estimulen un fortalecimiento de políticas existentes y nuevas políticas). Esta unidad puede identificar áreas para concursos de investigación futuros de CONICYT, CORFO y otras entidades. También, es útil como contraparte técnica para instancias de colaboración internacional en ciencias ambientales.
- Coordinar la definición de líneas de bases.

La creación de una División de Información, Investigación y Cuentas se ve respaldada por lo recopilado en los casos estudiados. Se revela la necesidad de contar con información científica y técnica; estadísticas ambientales; proyectos de investigación en la materia y la difusión de las mismas, con el fin de resolver y gestionar los problemas ambientales, de manera eficaz y eficiente.

Sobre esto se puede determinar:

La generación de conocimiento e información científica y técnica es fundamental en la solución de problemas ambientales y en la recomendación de alternativas de resolución de los mismos. En Brasil, el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), vinculado al Ministerio de Medio Ambiente, es el órgano consultor y generador de conocimiento tanto del mismo ministerio como del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA). En México, la SEMARNAT contempla en su estructura orgánica al INE, el cual genera conocimiento, informa a la sociedad, promueve el uso de los recursos naturales y la protección ambiental de los mismos y apoya la toma de decisiones. En el caso de Canadá, existe en el Ministerio de Medio Ambiente un Assistant Deputy Minister – tercer nivel después del Minister, Deputy Minister, Associate Deputy Minister dedicado a la ciencia y la tecnología. Dentro de ese departamento existen las oficinas del Director General de Aguas, el Director General de Ciencia Atmosférica, el Director General de ‘Wildlife and Landscape Science’, el Director General de Ciencia y Evaluación de Riesgo, y el Director General de Estrategias de Ciencia y Tecnología. Finalmente, Nueva Zelanda dentro de su Ministerio para el Medio Ambiente cuenta con una Unidad de Monitoreo y Reporte Ambiental dentro del ‘Working with Local Government’ y una unidad de Ciencia e Inventario dentro de Industria Sustentable y Cambio Climático. Es importante destacar que el Ministerio

de Medio Ambiente de Nueva Zelanda comparte ámbitos de acción con el Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología.

El desarrollo de estadísticas ambientales para la creación de sistemas de bases de datos ambientales y las cuentas verdes, permiten la coordinación con otros órganos específicos en tales áreas y la evaluación de las mismas, además del diseño de la economía, y la eficiencia y eficacia del uso de los recursos naturales. El caso de México es emblemático en esta materia debido a que el INE de la SEMARNAT, trabaja en coordinación con la Dirección General de Estadística e Información Ambiental en la construcción de un sistema de datos ambientales. Además, difunde los resultados de aquellos proyectos realizados por el INE, a través de publicaciones y del Sistema de Bases de Datos Ambientales.

La coordinación con instituciones científicas, universidades, promoción e intercambio de científicos permite el desarrollo de investigaciones ambientales altamente calificadas. Además, la celebración de convenios y proyectos de colaboración ambiental promueven el intercambio de científicos con el mismo fin y la difusión de información fidedigna a la ciudadanía. En este aspecto, Brasil ha requerido información especializada, notablemente indispensable a la Apreciación de Estudios Previos de Impacto Ambiental (EPIA), hacia entidades privadas para determinar la realización de proyectos de estudios y de las posibles consecuencias ambientales de ellos.

La difusión de la información científica ambiental es una de las principales acciones de transparencia de los países estudiados. El INE establece en coordinación con la Dirección General de Estadística e Información Ambiental y la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, los mecanismos para garantizar el acceso de los ciudadanos a los resultados de la investigación ambiental.

3.1.c División de Asuntos Internacionales

La CONAMA cuenta actualmente con un Departamento de Relaciones Internacionales cuyo rol es coordinar las iniciativas institucionales y nacionales en materia ambiental y establecer un mecanismo de coordinación de la política exterior en la misma materia.

Su objetivo es conciliar la agenda de terceros actores internacionales con las prioridades nacionales, para avanzar en materia de desarrollo sustentable; y cumplir con los compromisos internacionales suscritos por el país. Sus principales funciones son de asesoría, coordinación y seguimiento en materias relativas a:

- **La Agenda Ambiental Internacional.**
- **Al apoyo internacional a proyectos ambientales.**

- **La vinculación con organismos internacionales.**
- **La relación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y a la implementación de los acuerdos en el orden interno.**

Actualmente, tales funciones están distribuidas en las siguientes unidades del departamento: Acuerdos Ambientales Multilaterales, Cooperación Ambiental Chile–Canadá, Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y Comités en Materias Ambientales Internacionales.

Las principales debilidades del área están concentradas en la falta tanto de una estructura organizacional que contenga el seguimiento legislativo de los acuerdos y compromisos suscritos por el país y la coordinación de los mismos, como de funciones que especifiquen la actuación dentro de los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores; además de la participación en foros internacionales, sumada a la información y difusión ambiental tanto nacional como internacional.

El objetivo es generar, en coordinación con los entes competentes, la política ambiental internacional de Chile, así como asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos en dicha materia. Para ello la División de Asuntos Internacionales cuenta con dos unidades principales, que son la Unidad Coordinadora de Acuerdos Ambientales Multilaterales y Bilaterales y la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, de Comercio y Medio Ambiente.

Para cumplir con su misión, ambas unidades comparten la función de **coordinación de la representación internacional de Chile** tanto en los foros multilaterales dedicados a la temática ambiental, como en las negociaciones bilaterales referidas al mismo tema. Este rol implica definir, a tiempo, la posición de Chile en las negociaciones en cuestión, posición que debe ser coordinada transversalmente con los organismos públicos que corresponda. Así también, debe definirse a los integrantes de la delegación chilena en cada una de esas negociaciones. En el caso de las negociaciones comerciales internacionales es prioritaria la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que en este caso los representantes del Ministerio del Medio Ambiente deberán sumarse a las delegaciones presididas por el primer ministro en la misión chilena.

Sobre la función de coordinación de la representación internacional de Chile es fundamental que exista una **generación coordinada de política ambiental internacional**, tanto en el ámbito propio de los tratados ambientales multilaterales como en la dimensión ambiental de los tratados comerciales internacionales. Esta función contempla la generación, cada tres años, de directrices de política ambiental internacional que permitan orientar el actuar

de las delegaciones nacionales en los foros bilaterales y multilaterales que tratan el asunto, de manera tangencial o exclusiva. Así también, contempla la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) obligatoria de los tratados comerciales, como una manera de asegurar la debida coordinación entre la definición y objetivos de la política ambiental y comercial del país.

La función en materia de cooperación internacional requiere consolidarse mediante la existencia de la cooperación internacional en ciencia y tecnología, la cual debiera asesorar al ministro, a sus órganos y entidades vinculadas en materias de cooperación internacional. Además de mantener su calidad de contraparte junto con la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) en materia de proyectos ambientales con financiamiento internacional y la coordinación de los agentes internos y externos en materias vinculadas al apoyo internacional a proyectos de esta índole.

Finalmente, la División de Asuntos Internacionales cuenta con una función espejo entre las dos unidades coordinadoras de política multilateral y comercial que está encargada del **seguimiento e implementación de los acuerdos** contraídos, dándole adecuada jerarquía a las unidades de proyecto más relevantes en cada una de las unidades –Cambio Climático en la Unidad Coordinadora de Política Multilateral y el Acuerdo Chile–Canadá en el caso de la Unidad Coordinadora de Política, Comercio y Ambiente; y a la vez permitir flexibilidad en la incorporación de nuevas tareas. Esta función contempla además, en el caso de la Unidad de Coordinación de Política Multilateral, de Seguimiento y Apoyo Legislativo como una manera de agilizar la actualmente lenta ratificación de los compromisos internacionales que Chile ha adquirido en la materia.

La experiencia en los países analizados avala la importancia de contar con asesoría en materia de asuntos internacionales, ya sea a través de unidades, divisiones o departamentos contemplados dentro del Ministerio de Medio Ambiente. Los órganos con competencia en materia de relaciones internacionales coinciden en ciertas funciones, que dejan entrever que la resolución y gestión de los problemas ambientales es global, cooperativa y estratégica.

Luego, podemos establecer que:

Los casos estudiados de Brasil, Canadá, México y Nueva Zelanda, reflejan la prioridad de contar con un órgano encargado del ámbito internacional.

Brasil cuenta con una Asesoría de Asuntos Internacionales dentro de su Ministerio de Medio Ambiente; igualmente México, quien contempla dentro de la SEMARNAT, la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales. Por su parte, Canadá cuenta con un Assistant Deputy Minister dentro de su Ministerio de Medio Ambiente y Nueva Zelanda contiene una Unidad de Relaciones Internacionales dentro del Grupo de Relaciones Externas del Departamento de Conservación.

La función de coordinación de la representación internacional se encuentra particularmente en México y Brasil. El primero en su Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la SEMARNAT promueve, organiza y coordina la participación del ministerio en eventos internacionales, además de designar a aquellos actores que deberán participar en los mismos. Por su parte, la Asesoría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil coordina, orienta y subsidia la participación del Ministerio en foros y eventos de carácter internacional.

El rol de generación coordinada de políticas también se encuentra dentro de otras alternativas de organización, como es el caso de la Unidad de Coordinación General Jurídica de la SEMARNAT de México, que guarda gran equivalencia con las temáticas tratadas en la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de esta última. Por otro lado, Nueva Zelanda en materia de Evaluación Ambiental Estratégica analiza y coordina los componentes ambientales de los tratados comerciales suscritos por dicho país, con el fin de lograr aquellos acuerdos que promuevan el soporte para el desarrollo sustentable y los principios ambientales. En Canadá esta función es asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior.

La cooperación internacional evidencia la importancia de la asesoría en dicha materia. Brasil, por ejemplo, a través de su Asesoría de Asuntos Internacionales, asiste tanto al Ministro de Estado como a las Secretarías y entidades vinculadas al Ministerio de Medio Ambiente en esta materia. Por su parte, Canadá a través del Directorio de Relaciones Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente, maneja las relaciones bilaterales y regionales del departamento sobre acuerdos de cooperación ambiental internacional. México, contempla dentro de su estructura organizacional un órgano específico en materia de Cooperación Internacional, que aborda los temas de cooperación bilateral y económica. Sus principales funciones van orientadas hacia la participación en la negociación de los recursos de cooperación internacional, hacia la propuesta de políticas de promoción internacional respecto a capacitación, desarrollo tecnológico y científico, al intercambio y cooperación económica, científica y tecnológica de la misma.

Es importante que el organismo de Asuntos Internacionales actúe como el interlocutor del Ministerio de Medio Ambiente junto al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tal es el caso de la Asesoría de Asuntos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, la cual realiza esta acción junto a sus entidades vinculadas.

En este sentido, la experiencia internacional muestra casos coincidentes en el manejo estructural de ciertos temas. Canadá, Nueva Zelanda y México contemplan direcciones de cambio climático y acuerdos ambientales multilaterales que, a su vez, contienen funciones de seguimiento e implemen-

tación de los acuerdos suscritos en tales asuntos. No obstante, las estructuras organizacionales en materia de seguimiento, monitoreo e implementación de los acuerdos se han visto contempladas en unidades que manejan temas equivalentes a la Unidad de Asuntos Internacionales. Tal es el caso de la SEMARNAT de México, la cual concentra el manejo y seguimiento jurídico y legislativo de los acuerdos ambientales y compromisos adquiridos por el país, dentro de la Unidad de Coordinación General Jurídica.

3.1.d División de Política y Normativa Ambiental

En el modelo desconcentrado actual se advierten problemas de dispersión; inconsistencia; omisión; falta de claridad, seguimiento y obsolescencia de las políticas, de las normas y éstas entre sí. Sólo a modo de ilustración. Podemos señalar que a nivel político, el Consejo Directivo de CONAMA aprobó en enero de 1998 la *Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable*. Pese a ello, en la práctica dicha declaración no ha impactado sobre la definición de las políticas sectoriales de los propios ministerios que concurrieron a su aprobación. En una dimensión normativa, es posible destacar la ausencia de normas secundarias de calidad de aguas y de normas de emisión de sustancias tóxicas al aire. A ello se suma una escasa iniciativa presidencial de proyectos de ley con injerencia ambiental.

Uno de los beneficios de la creación de un Ministerio de Medio Ambiente, radica en la posibilidad de concentrar las atribuciones relativas al diseño, proposición, seguimiento e implementación de políticas e instrumentos normativos asociados. Ello con el propósito de activar el rol político y normativo que no ha ejercido satisfactoriamente el gobierno, ya sea a través de CONAMA o de sus ministerios sectoriales. Por consiguiente, se estima que una de las funciones del nuevo ministerio debiere ser la concreción, por medio de la división de política y normativa ambiental, de las potestades relativas a:

- **Diseñar, proponer, evaluar, actualizar y supervisar la ejecución de las políticas y estrategias ambientales** del país, que permitan fortalecer la variable ambiental dentro del marco del desarrollo sustentable¹¹.
- **Diseñar e implementar los programas** orientados a la ejecución de las políticas y estrategias ambientales.
- **Coordinar**, a través de la unidad de coordinación, las políticas, estrategias y programas de todos los ministerios y servicios públicos de relevancia ambiental.
- **Proponer iniciativas legislativas** de injerencia ambiental, en conjunto con la unidad jurídica.

11 Las destacadas son: Estrategias Nacionales de Cambio Climático, Biodiversidad, Humedales; Políticas Nacionales de Áreas Protegidas, de Especies Amenazadas; Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos y la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable.

- **Impulsar el diseño y actualización de las normas de calidad ambiental**, para su promulgación por parte del Ministro del Medio Ambiente¹².
- **Evaluar y diseñar las normas que declaren la situación de zona latente o saturada**, según corresponda, para su promulgación por parte del Ministro del Medio ambiente¹³.
- **Impulsar el diseño y actualización de las normas de emisión**, para su promulgación por parte de la cartera de Medio Ambiente¹⁴.
- **Elaborar y coordinar los planes de descontaminación y prevención**¹⁵.

Los modelos estudiados respaldan la iniciativa de proponer una División de Política y Normativa Ambiental, no sólo en su estructura, sino también en la misión, la función y aquellas atribuciones, que ésta deberá detentar, una vez creada. Los casos investigados reflejan la necesidad de contar con un ente capaz de proponer políticas, normas y lineamientos para el cumplimiento de los objetivos de la Política Ambiental, así como coordinarse con otros entes en la definición de las mismas, tanto intra como interinstitucional.

Al respecto se puede establecer:

La definición de políticas y normativas ambientales es una función imprescindible dentro de cualquier organización. Tal es el caso de Brasil, quien contempla esta función en diversos órganos del Ministerio de Medio Ambiente, como por ejemplo, la Subsecretaría de Planeación, Presupuesto y Administración; el Departamento de Políticas para el Combate a la Deforestación y la Secretaría de Extrativismo y Desarrollo Rural Sustentable. Cada uno de estos órganos participa en la definición de políticas ambientales en temas específicos. Por su parte, el tema normativo se encuentra tanto en la Secretaría de Cambio Climático y Calidad Ambiental, como en el Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) del Ministerio de Medio Ambiente. En el caso de México, esta función está dividida en dos organismos, uno de ellos es la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental y el otro es la Subsecretaría de

12 En la actualidad las normas primarias son promulgadas por el Ministro Secretario General de la Presidencia y del Ministro de Salud; las secundarias, por parte del Ministro Secretario General de la Presidencia y del ministro competente según la materia de que se trate.

13 Hoy en día la declaración de zona saturada o latente, se hace por decreto supremo firmado por el Ministro Secretario General de la Presidencia.

14 En la actualidad las normas de emisión son dictadas a través del ministerio sectorial respectivo. De no existir ministerio determinado, serán dictados por intermedio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

15 Actualmente aprobados por decreto supremo firmado por el Ministro Secretario General de la Presidencia. En el nuevo modelo, estos serían aprobados por firma del Ministro del Medio Ambiente.

Fomento y Normativa Ambiental. En tanto Canadá contempla las funciones dentro de la Política Estratégica del Assistant Deputy Minister, quien a su vez contiene al Director General de Planificación Política e Integración.

Las funciones comunes dentro de las respectivas organizaciones en materia de definición de políticas, corresponden a la proposición de políticas y normas; definición de estrategias e implementación de programas y proyectos en temas relacionados con la política ambiental; con la planificación y coordinación de actividades presupuestarias y con la coordinación de las políticas mismas. En este aspecto, la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de México lleva adelante tareas orientadas a la gestión en temas financieros; en el caso de Brasil, la Subsecretaría de Planeación, Presupuesto y Administración se concentra en la elaboración de planes y programas dentro de su competencia.

3.2 Subsecretaría de Cuencas

3.2.a División de Ordenamiento Territorial

La temática en torno al ordenamiento territorial de Chile es objeto de nutrida discusión. Pese a ello, su traducción en instrumentos de política pública topa con intereses sectoriales e inter-ministeriales. En las áreas urbanas, está claro que el MINVU es quien mantiene un fuerte control territorial por medio de sus potestades sobre los planes reguladores comunales. Igual circunstancia, respecto del territorio fuera del límite urbano, en donde la organización del espacio está bajo el control del MINVU por medio de los planes reguladores intercomunales. Por su parte y a pesar de los proyectos Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) o el Sistema Integrado de Información Territorial (SIIT), existe escasa información territorial para la toma de decisiones y poca claridad respecto de quienes deben asumir las responsabilidades de organización del territorio con miras a una mejor utilización, en términos de producción, generación de energía, vivienda, ocio y servicios ambientales.

El objetivo del ordenamiento territorial es aportar la información adecuada para la toma de decisiones en coherencia con las capacidades de carga de las distintas unidades territoriales; igual circunstancia respecto de los centros urbanos, en donde resulta imprescindible trabajar, por ejemplo, con nociones como las de “saturación” o “zona latente”. Debido a la falta de información, y a la escasa organización y sistematización de ésta, hay un desafío importante con el propósito de determinar las potencialidades de las distintas unidades territoriales del país. Entender unidades dentro de la lógica de cuencas es lo más apropiado, debido a las sinergias existentes entre los sistemas territoriales y los ecosistemas correspondientes. La interdependencia de los territorios dentro de las cuencas, integrando procesos subterráneos, superficiales y atmosféricos, significa que cualquier intervención en un territorio, aguas

abajo o aguas arriba, tiene consecuencias para los otros territorios asociados. Sin la información necesaria, más el debido conocimiento de los actores y la identificación de los intereses que entran en juego en estos territorios, es difícil realizar la formulación de políticas públicas y prácticas que puedan disminuir los conflictos, asegurar el mantenimiento de las calidades físicas del territorio, y promover un desarrollo más sustentable en las cuencas del país y, por ende, a nivel nacional. Las funciones de esta división están estrechamente vinculadas con la Estrategia Nacional de Cuencas, actualmente en proceso de desarrollo. Esta estrategia busca coordinar la planificación pública y privada de las cuencas desde una lógica de planificación ambiental y planificación ecológica. El objetivo es asegurar que las inversiones públicas y privadas sean coherentes en el territorio dado, una perspectiva que se pierde dentro de un actual modelo de evaluación por proyecto (SEIA), el cual no considera los impactos acumulativos o sinérgicos.

Esta nueva división debería:

- **Coordinar información disponible a nivel de cuencas**, en colaboración con los gobiernos regionales correspondientes. Por ejemplo, en términos de planificación estratégica.
- **Colaborar con ministerios y servicios públicos** para asegurar una coherencia entre proyectos específicos y las capacidades territoriales.
- **Gestionar la planificación ambiental y ecológica** del territorio para facilitar su manutención sistémica (su 'salud' o 'calidad' territorial). Esta planificación requiere de la generación de información ecológica asociada con la calidad física, química y biológica del agua, flora, fauna, y su abundancia, o escasez, y tendencias de largo plazo asociadas con cambios climáticos e impactos acumulativos de intervenciones en la misma cuenca o que influyen desde otras cuencas.
- **Desarrollar instrumentos de planificación**, tanto para regular la coherencia entre diversas actividades y los usos múltiples de los recursos, como para facilitar un mejoramiento en la toma de decisiones privadas y públicas respecto al territorio.
- **Crear instancias de gobernanza**, a través de corporaciones u otras entidades para reducir los conflictos territoriales dentro de las cuencas. Estas instancias permitirían asegurar una vigilancia de la calidad territorial y la resolución de conflictos sobre usos múltiples, y los costos–beneficios locales asociados con las intervenciones. Su ámbito de acción debe complementar –y no reemplazar– las institucionalidades comunales y regionales existentes.

En relación a los países estudiados, se desprende que el Ordenamiento Territorial es una materia de administración, gestión y regulación del territorio

de manera eficiente, que tiene como objetivo proveer un acceso sustentable al suelo urbano, rural y ecológico.

En el caso de Brasil, el Departamento de Zoneamiento Territorial de la Secretaría de Extrativismo y Desarrollo Rural Sustentable del Ministerio de Medio Ambiente, define las políticas en materia de gestión y ordenamiento ambiental del territorio, de Zoneamiento Ecológico Económico (ZEE), coordina el Plan Nacional de Gestión de las Costas y promueve estrategias y generación de estudios en tales temas.

En México, el Ordenamiento Ecológico, es considerado como un instrumento de política ambiental, que regula el uso del suelo y las actividades productivas, con el propósito de administrar, proteger y aprovechar el territorio de manera sustentable. En esta misión, cooperan tanto la SEMARNAT, SEDESOL y el INE.

Las funciones del ordenamiento territorial de los casos analizados, coinciden en la regulación, administración y eficiencia económica del territorio. El concepto manejado por las experiencias de Brasil, Canadá, México y Nueva Zelanda engloba no sólo la eficiencia económica del territorio, sino también la garantía de la cohesión política, social y cultural de los habitantes de los mismos en condiciones de sustentabilidad.

La coordinación con instituciones científicas permite el desarrollo de investigaciones altamente calificadas. Tal es el caso de Brasil, el cual contempla entidades científicas que desarrollan temas de cartografía, geología, estadística y geografía, como lo es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que a su vez apoya a la Comisión Nacional de Cartografía (CONCAR), ambas del Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. En el caso de México, es el Instituto Nacional de Ecología quien aporta con investigación científica y técnica dentro de la SEMARNAT, cantando con el apoyo de SEDESOL.

3.2.b División de Aguas

Una de las ideas que subyace a nuestra propuesta radica en concebir el agua como un elemento indisoluble del rediseño de la institucionalidad ambiental. En ese sentido, dentro de la Subsecretaría de Cuencas, se propone la creación de una División de Aguas que detente potestades en pos de la gestión sustentable de los recursos hídricos del país, y de la recuperación del agua en tanto bien nacional de uso público.

En coherencia con la Estrategia Nacional de Cuencas, posicionar a las cuencas como unidad geográfica de gestión ambiental además de incluir la temática del ordenamiento territorial, supone concebir el agua como elemento central de dicho modelo de gestión. Pese a ello, el modelo de aguas actual-

mente vigente en Chile impide la integración del manejo de este recurso con el manejo territorial; ello en la medida que: (i) concibe al libre mercado como principal instrumento de distribución, debilitando en extremo el rol del Estado¹⁶, (ii) pone énfasis en una noción de agua en tanto factor de producción, obviando sus valores de 'no uso' y (iii) la agencia de aguas (la DGA) está radicada en un ministerio (el MOP) cuya misión principal es planificar, proyectar y construir obras de infraestructura pública. En mérito a esta situación, y al rol estratégico del agua, se sostiene **la necesidad de acoplar a la reforma de la institucionalidad ambiental modificaciones al actual sistema de gestión de aguas.**

Desde luego, dicha propuesta no debiere restringirse sólo a la creación de una división dentro de una subsecretaría, sino que también exige la reapertura del debate en torno a reformas sustanciales del Código de Aguas, sin las cuales el órgano propuesto carecería de sentido y atribuciones. Ello, en pos de fortalecer una visión del agua que, abandonando las obsoletas posturas que la conciben como mero factor de producción, asuma el desafío de construir una imagen coherente con su funcionalidad socioecológica¹⁷. Se estima que un primer paso para tales efectos sería reposicionar al Estado como un agente relevante en la gestión del recurso, a través de la creación de la División de Aguas, la cual debería:

- **Encabezar un modelo de gestión integrado de recursos hídricos**, sobre la base de concebir al agua desde su capacidad de satisfacer un conjunto de funciones económicas, sociales y ambientales, tanto de carácter cuantitativo como cualitativo.
- **Ser el órgano operativo de la Política Nacional de Recursos Hídricos¹⁸** y de la Estrategia Nacional de Humedales, por medio del cual se actualice y coordine su implementación en los ministerios de injerencia en el recurso (como Minería, Energía y Agricultura).
- **Fomentar la gestión participativa y descentralizada de los recursos hídricos.**
- **Desarrollar e implementar la planificación hidrológica**, en coherencia con los instrumentos de ordenamiento territorial.
- **Constituir los derechos de aprovechamiento de aguas** en coherencia con la Política Nacional de Recursos Hídricos y la planificación hidrológica.

16 Salvo en lo referente al rol que le cabe a los tribunales de justicia. Ello, como advierte Bauer (2002), en mérito de la incapacidad del mercado de resolver los conflictos y a la ausencia de una agencia estatal con atribuciones.

17 En coherencia con la propuesta de concebir al agua como un activo ecosocial (Aguilera, 1998).

18 La política vigente es del año 1998, requiriendo de una revisión. Ello, especialmente en consideración a los impactos regionales que se proyectan en el informe del IPCC (2007).

- **Exigir planes de manejo** en pos de conservación del recurso.
- **Coordinar la labor de vigilancia** de las aguas.

En la experiencia internacional, el manejo del agua forma parte de una gestión propia de los ministerios de medio ambiente, en la cual es posible distinguir que la orientación de su manejo va dirigida hacia su preservación, uso sustentable, y gestión participativa por parte de la sociedad para el cumplimiento de sus metas. Al respecto:

El manejo del agua se encuentra arraigado en órganos contemplados dentro de la máxima autoridad ambiental. El Ministerio de Medio Ambiente de Brasil concentra esta materia en la Agencia Nacional de Aguas (ANA), que corresponde a un órgano específico singular de dicha entidad. No obstante, el recurso hídrico está contemplado en dos órganos dentro de dicho ministerio, como es la Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano (órgano específico singular) y el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (órgano vinculado). Por su parte, México contiene dentro de la SEMARNAT a la Comisión Nacional de Aguas (CNA). Finalmente, Canadá posee en el Assistant Deputy Minister de Ciencia y Tecnología, en una unidad de ‘Water, Science and Technology’.

La experiencia internacional coincide en la misión del manejo, preservación y uso sustentable del recurso agua. La CNA de la entidad ambiental de México y la ANA de Brasil tienen por misión la regulación y administración del uso del recurso agua, con el fin de garantizar su uso sustentable y su calidad, tanto para la generación actual como para las generaciones futuras.

El manejo del recurso agua promueve la participación de la ciudadanía. Así se aprecia en el caso de la CNA de la SEMARNAT de México, la cual contiene dentro de su estructura organizacional, a la Subdirección General de Programas Rurales y Participación Social. De esta manera, se administra y preserva el recurso agua del territorio, con la participación de la sociedad civil, en el logro de su uso sustentable. En este aspecto, la participación de la sociedad debe operar y mantener la infraestructura hidráulica; ser activa tanto en la preservación de la calidad y de la cantidad del recurso, como en el desarrollo del establecimiento de la cultura del agua, para usarlo de manera eficiente y racional.

3.2.c División de Biodiversidad

Una de las capacidades esenciales de los sistemas ambientales sanos, radica en su facultad de mantener óptimas sus variables organizacionales, pese a la presencia de presiones exógenas. Ello, por medio de lo que científicamente se conoce como capacidad de homeostasis, la que supone, entre otras cosas, un acoplamiento entre los elementos constitutivos de la diversidad biológica,

sin la cual los ecosistemas serían incapaces de optimizar sus flujos de materia, energía e información. Lo anterior, sumado a la gran riqueza genética existente en Chile, al alto grado de endemismo que presenta y a la ausencia de un organismo público que concentre competencias sobre la biodiversidad, exige adjudicar a la temática de la biodiversidad un rol protagónico dentro de la institucionalidad ambiental, requiriendo una división especial dentro de la Subsecretaría de Cuencas.

La misión principal del órgano propuesto es asegurar la conservación y restauración de los ecosistemas, especies y patrimonio genético. Ello, en pos de la desaceleración de los ritmos de pérdida de biodiversidad y de velar por su recuperación y revitalización.

Bajo nuestra propuesta dicha división debería:

- **Ser el órgano operativo de las Políticas Nacionales de Áreas Protegidas, Especies Amenazadas y de la Estrategia Nacional de Biodiversidad**, por medio del cual se actualice su vigencia y coordine su implementación.
- **Fomentar buenas prácticas** que promuevan la conservación de la biodiversidad e implementar mecanismos de financiamiento para la conservación y restauración.
- **Generar mecanismos de incentivo** a la conservación público–privada.
- **Implementar programas de restauración ambiental** de los ecosistemas degradados.
- **Gestionar y promover la implementación de corredores biológicos** a lo largo del país.
- **Gestionar el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas**, ya sea del Estado (SNASPE) o privados (SNASPPRI).

Con respecto de este último punto, y de acuerdo con la legislación actual, las funciones de administración, vigilancia y control de las unidades de manejo que integran el SNASPE, radican en el Ministerio de Agricultura, quien las ejerce a través de la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Al respecto, se estima necesario radicar dichas atribuciones en el nuevo Ministerio del Medio Ambiente, quien las debiera ejercer a través de una entidad especializada. Éste absorbería las actuales atribuciones que tiene CONAF¹⁹ en lo relativo al SNASPE, manteniendo dicha corporación sus atribuciones referentes a los recursos forestales y su potencial productivo. Por otro lado,

¹⁹ Corporación carente de personalidad jurídica de derecho público.

extrema urgencia merece la pronta implementación de un sistema de áreas silvestres protegidas privadas (SNASPPRI), estableciendo las debidas coordinaciones con el SNASPE. Además, se hace necesario incorporar al SNASPE o SNASPPRI (según sea el caso) a los monumentos naturales, actualmente radicados bajo el alero del Ministerio de Educación.

Los casos internacionales mencionados muestran que las entidades ambientales cumplen funciones fundamentales en lo que respecta al tema de la biodiversidad, tales como la conservación y promoción de su uso sustentable y el establecimiento de políticas de conservación y sustentabilidad de la biodiversidad eficientes y transparentes.

Al respecto es interesante considerar:

El área de Biodiversidad se encuentra arraigada en entidades ambientales, que comparten ámbitos de acción con organismos intersecretariales.

En el caso de Brasil, tanto la Secretaría de Biodiversidad y Bosques del Ministerio de Medio Ambiente, como la Comisión Nacional de Biodiversidad (CONABIO), órgano colegiado del mismo ministerio e intersecretarial, cumplen funciones para el logro de los objetivos propuestos en la Política Nacional de Biodiversidad (PNB) del país. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá y Nueva Zelanda, sin contar con una estructura organizacional de biodiversidad dentro de sus ministerios, contemplan funciones orientadas a la preservación de la biodiversidad biológica, de especies de flora, fauna y a la creación de una estrategia de biodiversidad cuyo foco principal es detener la declinación de la biodiversidad indígena.

La principal misión de la biodiversidad en la experiencia internacional, coincide en conservar y promover el uso sustentable de ésta. Tanto Canadá, Brasil, México y Nueva Zelanda han impulsado esfuerzos que reflejan la importancia de proteger y recuperar las especies de flora y fauna dañadas, y la biodiversidad endémica. Del mismo modo, promueven el uso sustentable de los recursos, la recuperación de áreas degradadas, la restauración de los ecosistemas, y la bioseguridad y biodiversidad en tierras indígenas.

Las principales funciones de la biodiversidad en los casos estudiados van orientadas hacia el establecimiento de políticas de conservación y uso sustentable de la biodiversidad de manera eficiente y transparente.

Así se aprecia tanto en la Secretaría de Biodiversidad y Bosques del Ministerio de Medio Ambiente, como en la CONABIO de Brasil, por su actuación en pos del desarrollo de la Política Nacional de Biodiversidad. Por su parte, el órgano intersecretarial de México (CONABIO) es, y pretende ser, una instancia que contribuya de manera significativa a la toma de decisiones, con apoyo de información científica y técnica.

Consejos Consultivos – Nacional y Regionales

La CONAMA es una de las pocas instancias en que la participación de diversas contrapartes está considerada dentro de la organización formal de la entidad. En la Ley N° 19.300 (arts. 78 y 82) se define la composición de un Consejo Consultivo Nacional y Consejos Consultivos Regionales. Cada consejo está compuesto por dos científicos (propuestos por el Consejo de Rectores), dos representantes de ONGs, dos miembros de centros académicos (solamente en el ámbito nacional), dos integrantes del mundo empresarial, dos representantes de los trabajadores, y un delegado del Presidente de la República. Para el Consejo Nacional, los consejeros son nombrados por el Presidente, mientras que a nivel regional son nombrados por el Intendente respectivo. Su rol es, esencialmente, asesorar a la dirección ejecutiva respectiva. Aunque se puede criticar que sean nombrados por el gobierno (seleccionados sobre propuestas desde las agrupaciones respectivas), la instancia de juntar un grupo *multistakeholder* establece un precedente importante para representar los intereses de diversos grupos frente a la administración de turno; es una instancia útil para el director ejecutivo y los directores regionales. **Mantener este sistema consultivo parece necesario e innovador en términos de la institucionalidad pública, convirtiendo un sistema diseñado para un servicio público en un instrumento de gestión ministerial.**

Entre los objetivos de estos consejos están tanto el ejercer una vigilancia sobre las actividades del Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva a nivel nacional, y las direcciones regionales y las COREMA a nivel regional, como ofrecer una asesoría para su mejoramiento, a través de la absorción de consultas y emisión de opiniones. Las funciones precisas son reglamentadas (D.S. 166, 1999), sin embargo, son escasas las definiciones precisas, más allá del financiamiento de proyectos con los FPA. Un aspecto importante de ello, es la votación en las decisiones y el respaldo adecuado hacia las mismas, por parte de seis de los consejeros (a nivel nacional y cinco a nivel regional); en este sentido, el proceso consultivo se abre más hacia un proceso de democracia participativa.

Desconcentración ministerial

El ministerio desconcentrado, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales, debería contar con las mismas cinco unidades del nivel nacional, más cinco contrapartes de las divisiones de las dos Subsecretarías respectivas (excluyendo Relaciones Internacionales y la División de Información, Investigación y Cuentas), como planta mínima; en regiones con poblaciones mayores, se puede considerar contrataciones adicionales para complementar la planta de profesionales; cada oficina regional requiere administrativos y auxiliares para complementar las actividades de los profesionales y técnicos. El SEREMI de Medio Ambiente dirigirá el órgano, con el apoyo del Consejo Consultivo Regional.

Dentro del sistema actual de la CONAMA, y el SEIA en particular, el rol de las COREMA es clave. No obstante, esta actuación ha sido causa de preocupación en muchas instancias. Compuesto por el Intendente, los gobernadores, cuatro consejeros regionales, y las SEREMI de los ministerios representados en el Consejo Directivo, las COREMA son la instancia de aprobación de proyectos que surgen del proceso SEIA en particular (D.S. 95, 2001, Art. 34). Además, hay un Comité Técnico dirigido por el Director Regional de CONAMA, conformado por representantes de los servicios públicos y el Gobernador Marítimo. Entre estas dos instancias, hay representación de todas las unidades públicas, más los consejeros (elegido en torno a los concejales de las municipalidades de la región). En consecuencia, se puede argumentar que en las decisiones ambientales – asociadas con el SEIA en específico – se puede argumentar que hay más participación pública que en cualquier otra actividad del sector público. En términos de la transversalidad de la temática ambiental, estas instancias cumplen con esta visión. No obstante, el titular de un proyecto siempre tiene derecho a reclamo hacia el Consejo Directivo, a pesar que los representantes regionales de este Consejo estén presentes en la COREMA y, a través de sus servicios, en el Comité Técnico. Por consiguiente, el derecho a protestar al Consejo Directivo parece innecesario (Art. 72(l)).

Para agilizar el funcionamiento a nivel regional, se requiere de una reconsideración de las funciones existentes, tanto en el contexto de un nuevo ministerio, como bajo el modelo vigente de un servicio público; que los coordine, a través del Intendente. Debido a la existencia de una Agencia Regional de Evaluación Ambiental a cargo del manejo técnico del SEIA y a la necesidad de centralizar el aparato estatal y democratizar la toma de decisiones, el proceso de aprobación de un proyecto puede ser resuelto dentro de una nueva instancia que reemplazará a las COREMA: la Mesa Regional de Desarrollo Sustentable (MEREDES). Esta instancia incorpora el Consejo Regional y los SEREMI. Esta entidad será una instancia del gobierno regional, con vínculos con la Mesa Interministerial y el Foro Nacional.

En este aspecto, la mesa reconocerá las decisiones que –sobre los proyectos de inversión en las regiones– requirieron de una sensibilidad, no sólo en términos del impacto ambiental y la salud humana (aspectos defensivos), sino también desde una perspectiva del desarrollo sustentable. Con el fin de explicitar las decisiones políticas sobre el desarrollo sustentable vis-a-vis con las decisiones técnicas del SEIA, es preciso aclarar el proceso de avance y los ‘trade-offs’ o sinergias que existen. Cualquier decisión política sobre el informe técnico que emane de la Agencia Regional de Evaluación Ambiental, sería responsabilidad de la MEREDES.

La experiencia internacional muestra que la descentralización de los temas ambientales permite compartir ámbitos de acción con otros organismos

gubernamentales. Tal es el caso de Canadá, en el cual el Ministerio de Medio Ambiente comparte ámbitos con otras entidades, tales como el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Industrias Pesqueras y Océanos. Similar situación presenta Nueva Zelanda, quien contempla dentro de su institucionalidad un Ministerio de Industrias Pesqueras y de Silvicultura. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil comparte ciertos ámbitos de acción con el Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento en lo que respecta al desarrollo sustentable y la SEMARNAT de México, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca y Alimentación, en lo que respecta al uso racional de los recursos naturales y la protección al medio ambiente. El desafío clave es que la coordinación de la gestión de ellos no se encuentre dentro del mandato de la institucionalidad ambiental principal.

Gestión municipal ambiental

La gestión municipal ambiental en Chile varía bastante, debido a las diversas características de las comunas del país. Pese a ello la incorporación de la temática ambiental en la Ley N° 19.300 no previó cambios mayores en el rol municipal; situación muy similar a lo sucedido con las unidades ambientales ministeriales. En este sentido, el carácter transversal del tema requeriría también de una verticalidad territorial, en términos de la mejor definición de la tarea comunal dentro de la gestión ambiental. Debido a que todos los proyectos de inversión, en razón de su localización, tienen una dimensión comunal, se advierte una falta de consideración de este nivel administrativo. En la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, las actuaciones municipales en este tema están reducidos a la planificación urbana local, incluyendo el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador Comunal, así como también a temáticas como el aseo u ornato de la comuna. Tal vez, el papel clave debe ser la fiscalización, como lo son sus potestades dentro de la acción de responsabilidad por daño ambiental, los reclamos de individuos contra infracciones ambientales, y la difusión de información sobre la participación ciudadana en proyectos del SEIA en la comuna.

Debido a la transversalidad de la temática, todas las operaciones de la municipalidad tienen relevancia ambiental. Una gran parte del presupuesto local está dirigido hacia la gestión de residuos sólidos, el mantenimiento de áreas verdes, y la limpieza de espacios públicos. Aunque las nuevas inversiones y sus impactos sobre la calidad ambiental de la comuna debieran ser un tema importante para la mayoría de éstas, es prioritaria la gestión operacional de asuntos ambientales, en particular el manejo de residuos.

Para establecer un punto de manejo de los asuntos ambientales, cada comuna debería, necesariamente, tener un funcionario a cargo de los temas ambientales. En municipios con poblaciones mayores, este rol debería convertirse en una unidad de gestión ambiental, incorporando las actividades de

aseo y ornato dentro de una institucionalidad mayor, que incluya la diversidad de desafíos ambientales planteados a nivel nacional y dentro de la Ley N° 19.300. Entre las funciones se incluyen:

- **Manejo de la gestión de residuos sólidos.**
- **Aseo y ornato.**
- **Riesgos ambientales locales:** su identificación y minimización.
- **Promoción de instancias de participación ciudadana.**
- Coordinación con educación en **la certificación ambiental** de colegios y colaboración con otras instituciones locales, incluyendo al sector privado.
- **Evaluación de la biodiversidad** y su estado.
- **Contribución al SEIA** en la comuna.
- **Planificación ambiental y ecológica** (Plan Regulador, PLADECO).

Para complementar las actividades de la unidad ambiental, se requiere de una precisión del tema de desarrollo sustentable, a nivel de las autoridades municipales. Además de tratar la manera en que la variable ambiental se relaciona con variables socio-económicas. Se propone que todas las comunas con más de 5.000 habitantes tengan obligatoriamente una Mesa de Desarrollo Sustentable (para el resto de los municipios se propone una mesa reducida). Ésta estaría integrada por el alcalde, los concejales, y ocho representantes de la sociedad civil (centros educacionales (2), empresariado (1), fuerza laboral (1) y juntas de vecinos (4)).

Agencia Nacional de Evaluación Ambiental

El sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) es uno de los principales instrumentos de gestión consagrados por la Ley N° 19.300. En su espíritu original fue concebido con el propósito de: (i) operativizar el principio preventivo y (ii) servir de ventanilla única para la aprobación de los proyectos. Éstos, en la medida que el sistema, a través de un procedimiento coordinado por una sola agencia, permite advertir sobre los impactos ambientales que los proyectos de inversión pudieran causar, con anterioridad, a su ejecución. Desde su entrada en vigencia (3 de abril de 1997), el SEIA significó un avance en la gestión ambiental de los proyectos de inversión. Ello en el sentido de que ha permitido mayor claridad, sistematización y participación en el procedimiento de aprobación ambiental que debe seguir un proyecto. No obstante ello, han surgido múltiples deficiencias que dificultan la consagración del SEIA como un instrumento eficiente para la evaluación de proyectos.

El SEIA ha adquirido un excesivo protagonismo en la gestión ambiental del país. Ello ha implicado que acapare la atención institucional, impidiendo

un despliegue de los demás instrumentos de gestión, significando una gran fuente de gastos. A su vez, el principio preventivo se ha visto neutralizado, mediante la noción que presenta al sistema como un facilitador de proyectos, es decir, que estaría sólo para aprobar los proyectos y no para rechazarlos. Por su parte, existe una consensuada idea de la ineficiencia de la fiscalización de las resoluciones de calificación ambiental. Dentro de los problemas de origen se destacan su errónea aplicabilidad respecto de los instrumentos de planificación urbana (los cuales debieran ser sometidos a metodologías de evaluación ambiental estratégica), la ausencia de evaluación respecto de las políticas, planes y programas, la no consideración de los impactos acumulativos y sinérgicos de los proyectos en evaluación, la no evaluación respecto de alternativas de localización o de la no instalación del proyecto, el innecesario rol del Consejo Directivo en el conocimiento de los recursos de reclamación, y la discriminación existente respecto de las vías de revisión, entre titulares del proyecto y la ciudadanía.

Dentro de nuestra propuesta, se plantea la necesidad de crear una agencia de gobierno que, relacionada al Ministerio de Medio Ambiente y dirigida por un funcionario elegido mediante el sistema de concursos de Alta Dirección Pública, se encargue de la administración del SEIA.

Sobre este punto, debemos especificar:

- Dicha agencia debería configurarse como **un órgano que adopte una resolución estrictamente técnica**, la que posteriormente debe ser sometida a la decisión política del ministerio a través de MEREDDES.
- **Los gastos operativos de la tramitación debieran ser asumidos por parte de los titulares de los proyectos.** Éstos, fijados por una tabla de valores proporcional a los montos de inversión.
- **Los estudios y declaraciones deben ser elaborados por consultoras independientes al titular de los proyectos.** Éstas deben encontrarse dentro de una lista de consultoras acreditadas por la autoridad ambiental y, en el caso de los estudios, deben ser seleccionadas por medio de procesos concursables de carácter públicos e internacionales.
- **A nivel regional, la agencia tendría unidades descentralizadas.** Éstas trabajarían con la mayoría de los proyectos que entran en el sistema y que requieran de declaraciones o evaluaciones de menor complejidad. Para proyectos de mayor envergadura, la agencia a nivel nacional complementaría los recursos humanos regionales.

La experiencia internacional en materia de evaluación ambiental muestra la importancia de contar con un ente capaz de detectar posibles daños ambientales de ciertos proyectos; del apoyo de otros organismos en ciertas tareas y de la difusión de la información y la participación de la ciudadanía.

Al respecto:

El objetivo de la evaluación ambiental es detectar aquellos daños ambientales que pudieran ser causados por empresas y sus respectivos proyectos (impacto o riesgo). En el caso de Canadá, la Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental realiza evaluaciones de impacto ambiental para proyectos propuestos por el gobierno federal o financiados por él. En Brasil, el Estudio de Impacto Ambiental (EPIA), es uno de los instrumentos esenciales para la obtención de licenciamiento ambiental, cuyas conclusiones deben ser verdaderas en el Reporte de Impacto Ambiental (RIMA), de manera elaborada y bajo metodologías específicas. En México, el instrumento de política ambiental para analizar los proyectos de desarrollo, identificar y cuantificar los impactos de su ejecución al medio ambiente, es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y el reporte o documento derivado de tales estudios es la llamada Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).

La existencia de órganos que apoyen la función de evaluación ambiental dentro del Ministerio de Medio Ambiente, permite obtener información fidedigna. Dar cumplimiento a las fechas establecidas y otorgar normas, instrumentos y estrategias tanto en esta materia, como en lo que respecta al licenciamiento ambiental. Tal es lo que ocurre en Brasil, con la Secretaría de Calidad Ambiental del ministerio, que también cumple funciones de monitoreo ambiental. En el caso de México, existe la Dirección General de Impacto y Gestión Ambiental quien está a cargo de evaluar y resolver los estudios de riesgo de las obras o actividades de competencia de la Federación y autoriza su realización. Además, ésta emite observaciones y recomendaciones sobre los estudios de riesgo ambiental que sean incluidos, en su caso, en las manifestaciones de impacto ambiental, como dictámenes de los correspondientes programas de prevención de accidentes.

El proceso de evaluación ambiental permite tanto la participación, como el acceso a la información por parte de la sociedad civil. En el caso de Canadá, la sociedad civil participa cada cinco años en la revisión de dicho proceso, a través de reuniones y sitios web interactivos. En Nueva Zelanda es por medio de la Política de Consulta del Departamento de Conservación que se permite que la ciudadanía participe en el proceso de toma de decisiones en esta materia. En tanto en México, esta participación se da a través de consultas públicas.

Fiscalización ambiental

Existe acuerdo general en torno a que una de las principales deficiencias de la institucionalidad ambiental vigente radica en el sistema de fiscalización. Al respecto, las principales críticas giran alrededor de la falta de capacidad institucional, su excesiva discrecionalidad política, su tímida actuación, su falta de autonomía, su deficiencia respecto del SEIA y excesivas competencias

sectoriales descoordinadas entre sí. Ante el panorama descrito, se recoge en nuestra propuesta, la creación de un sistema de fiscalización ambiental para supervisar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y sus resoluciones de calificación ambiental. En este contexto, es fundamental la creación de una Superintendencia de Medio Ambiente que fiscalice, de manera directa, el cumplimiento de los instrumentos establecidos por la Ley N° 19.300. De ésta se deriva su competencia en cuanto al cumplimiento de las resoluciones de calificación ambiental, las normas de emisión y los planes de prevención y descontaminación. Por su parte, respecto a las otras temáticas sectoriales, la superintendencia, en comento, debiera ser quien coordine su gestión en pos de un íntegro sistema de fiscalización.

La experiencia internacional en materia de fiscalización ambiental, revela la importancia de velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, de la ejecución de las políticas gubernamentales, de su extensión hacia todo el territorio nacional y de la aplicación de penalidades al no cumplimiento de las medidas establecidas.

Sobre estos puntos:

La función de fiscalización del cumplimiento de la normativa y de protección al medio ambiente no siempre se encuentra arraigada dentro del Ministerio de Medio Ambiente, para garantizar mayor autonomía. Aunque nuestra recomendación es que la entidad fiscalizadora debe ser vinculada con el ministerio, su rol es asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental en todos los ámbitos, por eso requiere la misma independencia de acción. En México, por ejemplo, el órgano fiscalizador es la Procuraduría General de Protección al Ambiente (PROFEPA), que es una figura desconcentrada de la SEMARNAT. Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, contempla al Instituto Brasileiro de Medio Ambiente (IBAMA) como órgano vinculado y en autarquía. En el caso de Nueva Zelanda existe un órgano fuera del Ministerio de Medio Ambiente con competencias preventivas y de manejo del riesgo, llamado Autoridad del Manejo del Riesgo Ambiental (ERMA), el cual es un cuerpo cuasi-judicial de toma de decisiones.

Las funciones de fiscalización de los casos estudiados coinciden en estar contempladas en órganos ejecutores. Tal es el caso de Brasil con IBAMA, que es el departamento ejecutor del Sistema Nacional de Medio Ambiente (SISNAMA) y se preocupa de la ejecución de las políticas y directrices gubernamentales definidas para el medio ambiente. Por su parte, la PROFEPA de México no sólo ejecuta los procesos estratégicos de planeación, programación y presupuesto, sino que también vigila y evalúa el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación, restauración, preservación y protección ambiental. Además, investiga

y determina las infracciones a la normatividad ambiental y denuncia ante el Ministerio Público Federal los actos, hechos u omisiones que impliquen la comisión de delitos contra el ambiente.

La experiencia internacional muestra el alcance a todo el territorio geográfico nacional de la función fiscalizadora, a través de la extensión de la función hacia los gobiernos regionales/locales. En el caso de México, la entidad fiscalizadora se extiende al resto del país a través de las delegaciones de PROFEPA, cuyas coordinaciones son llevadas a cabo dentro de la organización de la SEMARNAT, mediante la Coordinación General de Delegaciones y Coordinaciones Regionales. El IBAMA de Brasil, se extiende como Superintendencia de IBAMA hacia los otros gobiernos regionales.

Las principales funciones fiscalizadoras de los casos estudiados tienen relación con la aplicación de penalidades disciplinarias o compensatorias al no cumplimiento de las medidas necesarias establecidas, con la ejecución de las políticas nacionales de medio ambiente, con la ejecución de la exploración económica de los recursos naturales “cuentas verdes” y con la investigación y determinación de las infracciones a la normatividad ambiental. Tanto PROFEPA como IBAMA actúan dentro del rango de “recibir denuncias y velar” por el cumplimiento de la normatividad ambiental, además de la ejecución de las políticas.

Conclusiones

Este documento tiene el propósito de aportar a la discusión en torno a la formulación del proyecto de ley para una nueva institucionalidad ambiental. Para ello, hemos diseñado este esquema y su respectivo texto explicativo, basado en aquellas consideraciones y convergencias sobre el estado de la gestión ambiental y la institucionalidad correspondiente. **Aunque no pretendemos presentar un diagnóstico pleno de los desafíos actuales de la gestión ambiental en Chile,** la literatura revisada coincide en aquellas consideraciones sobre las funciones de la institucionalidad ambiental, apoyadas además por las declaraciones afines de los candidatos presidenciales en sus campañas, la legislación que creó el cargo de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y que le confiere rango de ministro de Estado, y el protocolo asociado con esta ley que muestra apoyo amplio en el Congreso para una nueva institucionalidad ambiental dentro de un proyecto ley.

La Ley N° 19.300 no ha sido aplicada en su totalidad. Sin duda, una mejor aplicación de la ley mejoraría la gestión ambiental en el país. El pleno despliegue de la normativa debiera ser responsabilidad de un Ministerio de Medio Ambiente, liderando el área relativa a la formulación de estrategias, políticas e instrumentos ambientales (por ejemplo, el SEIA, EAE), y coor-

dinando con entidades estatales sectoriales y territoriales para una eficaz implementación, seguimiento y rendición de ellos.

Para profundizar el sistema nacional de gestión ambiental se requiere entrar en una segunda etapa de desarrollo institucional. Esta etapa debería promover, en particular, los aspectos de coordinación de las actividades de entidades estatales, la fiscalización, el desarrollo de normas, monitoreo e información ambiental, los vínculos ambiente–territorio, y una claridad en las conformaciones de la agenda ambiental y la agenda de desarrollo sustentable (es el caso de responsabilidad para la *Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable* de 1998).

La experiencia internacional muestra la evolución y adaptación de la institucionalidad ambiental a los cambios experimentados en el sistema internacional. Durante las últimas dos décadas, se han buscado formas más eficaces para asegurar la calidad de vida, a través del uso responsable de los recursos naturales y el mantenimiento de una buena calidad ambiental. Aunque los casos de estudio seleccionados para analizar el modo de enfrentar estos grandes desafíos, muestran desempeños ambientales diversos, mejores y peores que Chile en distintos indicadores del *Environmental Performance Index* y el *Environmental Sustainability Index* (generados por las Universidades de Yale y Columbia), ofrecen igualmente pistas para enfrentar experiencias similares en áreas como la fiscalización, las funciones de ministerios y otras agencias ambientales, y la coordinación dentro el Estado. **El modelo chileno sería propio y novedoso de acuerdo a sus necesidades y a sus recursos, no obstante, es importante entender que los desafíos de la gestión ambiental son experimentados en todos los países, y que, ante éstos, hay respuestas diversas.** Muchas de ellas sin duda tienen relevancia para Chile y, a través de acuerdos comerciales y otras formas de asociatividad internacional (como OCDE, OEA, OMC), generan presiones externas para seguir mejorando la gestión y la creación de una institucionalidad adecuada para ello.

La forma en que la nueva institucionalidad debiere cubrir el territorio es clave. Por ejemplo, la incorporación de las cuencas como sistemas integrales, las instituciones municipales y la diversidad de perspectivas dentro la sociedad civil, requieren de precisión para así asegurar un enfoque sistemático en términos de sistemas ambientales, la integralidad de sus componentes naturales, y el principio de subsidiariedad en la gobernanza ambiental.

En 1994, el Estado chileno dio un salto de escala, respecto a la temática ambiental, a través de la creación de un sistema nacional de gestión ambiental, enraizado en la ley N° 19.300. Esta apuesta ha presentado varias fortalezas y debilidades, pero sin duda ha generado cambios importantes en

el mejoramiento de la calidad ambiental del país. No obstante ello, durante este proceso existen varios desafíos pendientes, y surgen nuevos desafíos que agregar. Para asegurar un desarrollo orientado a la promoción de la calidad de vida de los chilenos/as y un manejo responsable de los recursos disponibles para este fin, es necesario seguir reflexionando sobre el sistema y perfeccionando la institucionalidad ambiental asociada. Este rediseño se puede hacer en forma gradual, tomando distintas partes del modelo actual y adaptándolas a la realidad en que nos encontramos con miras al bicentenario. Sin embargo, también existe la oportunidad de crear **un nuevo sistema que funcionaría como segunda fase de la institucionalidad ambiental desplegada en la ley N° 19.300. Esta nueva forma de coordinación – reconociendo el carácter imprescindible de la transversalidad del tema – debería ser liderada por un Ministerio de Medio Ambiente.**

Referencias

- **Acuña, G.**, 1999. Marcos Regulatorios e Institucionales de América Latina y el Caribe: 1980– 1990. CEPAL [online], Serie Medio Ambiente y Desarrollo (20), Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/4350/P4350.xml&xsl=/dmaah/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl>. [Extraído el 15 de enero 2007]
- **Aguilera, F.**, 1999. Hacia una nueva economía del agua: Cuestiones Fundamentales. En: Arrojo, P. y Martínez Gil J. (eds.) El agua a debate desde la Universidad. Zaragoza, Institución Fernando El Católico.
- **Asenjo, R.**, 2006. Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile. Serie En Foco 91. Santiago, Expansiva.
- **Bauer, C. J.**, 2002. Contra la Corriente. Privatización, mercados de agua y el Estado de Chile. Santiago, LOM–Terram–RFF.
- **Centro de Derecho Ambiental, Universidad de Chile**, 2006. Las Terceras Jornadas de Derecho Ambiental: Institucionalidad e Instrumentos de Gestión Ambiental para el Chile del Bicentenario. Santiago, Universidad de Chile.
- **CONAMA Chile**, 2007. ¿Qué es CONAMA? [Online]. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/propertyvalue-12908.html#h2_3. [Extraído el 01 de abril de 2007].
- **Corporación Industria Sustentable.**, 2006. Medio Ambiente: compromiso de país. Santiago, Legis S.A.
- **Environment Canadá**, 2007. Organization Chart. [Online] Disponible en: http://www.ec.gc.ca/introec/org_chart_e.htm. [Extraído el 21 de mayo de 2007].

- **Gallopín, G.**, 2003. Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 64. Santiago.
- **INAP, Universidad de Chile**, 2006. Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2005. Santiago, Centro de Asuntos Públicos–Universidad de Chile/LOM.
- **MMA Brasil**, 2007. Organograma do MMA 2007. [Online]. Disponible en: <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=8&idConteudo=4678>. [Extraído el 13 de febrero 2007].
- **IPCC**, 2007. Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Geneva, IPCC Secretariat
- **OCDE**, 2005. Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile. Paris, OCDE.
- **Programa Chile Sustentable**, 2006. Propuestas de Reformas Ambientales para el Periodo de Gobierno 2006–2010. Santiago, Programa Chile Sustentable.
- **Larrain, S.**, 2006. Desafíos ambientales del desarrollo nacional. Evaluación desempeño 1997–2006 y propuesta institucional. Serie En Foco 92, Expansiva. Santiago.
- **Ruthenberg, I. M.** (ed., 2001) A Decade of Environmental Management in Chile. Environment Department Papers 82. The World Bank.
- **SEMARNAT México**, 2007. Reglamento Interno [Online]. Disponible en: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/reglamentointerior.aspx>. [Extraído el 04 de marzo de 2007]
- **MMA New Zealand**, 2007. State of the Environment [Online]. Disponible en: <http://www.mfe.govt.nz/state/>. [Extraído el día 18 de abril de 2007].

Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal

INVESTIGADORES

ALBERTO ARMSTRONG

Académico Escuela Administración UC

RAFAEL ÁGUILA

Académico Escuela Administración UC

DARÍO RODRÍGUEZ

Académico Instituto de Sociología UC

Resumen

La idea de elaborar la presente proposición surgió en primer lugar de los resultados de una investigación realizada por los profesores Alberto Armstrong y Rafael Águila, en la cual el 69,7% de los trabajadores involucrados y el 55,5% de los días–hombre perdidos del total de huelgas acaecidas en Chile desde 1987 al 2006, pertenecían a los sectores públicos y municipal, a pesar que éstas representaron tan sólo el 13,2% de las mismas. En segundo término, pesó la amplitud y profundidad del impacto de estas huelgas sobre la comunidad que nada tiene que ver con las disputas entre las respectivas autoridades y sus trabajadores. Además del hecho que los afectados no tienen otra alternativa a la cual recurrir para cumplir con las obligaciones y obtener los servicios que reciben de las instituciones públicas y de las municipalidades.

Expresa consideración tuvo el hecho que en ambos sectores se producen huelgas como lo fuera señalado más arriba y que muchas veces, como producto de ellas, se llevan a cabo procesos **informales** de negociación colectiva. Por último, se tomó en cuenta la experiencia de otros países en materia de sindicalización y negociación colectiva, y al hecho que nuestro país haya suscrito el Convenio 151 de OIT sobre negociación colectiva en el sector público.

Es importante señalar que la literatura distingue dos tipos de negociaciones colectivas: la negociación de contratos o intereses en la cual se pactan remuneraciones, beneficios y otras condiciones de trabajo, y la negociación de derechos o de quejas cuyo propósito es resolver los problemas derivados

de la administración de los contratos pactados, concretamente de las diferencias de interpretación y de aplicación de las cláusulas acordadas en tales contratos.

Como consecuencia de la investigación realizada se comprobó que tanto las autoridades del sector público como municipal negocian informalmente en forma colectiva. Éstas son negociaciones de contratos o intereses con representantes de sus respectivos trabajadores, remuneraciones, beneficios y otras condiciones de trabajo. Este tipo de tratativas no responden a procesos formales de negociación, es decir, reglamentados en cuanto a materias a negociar, periodicidad y duración de la instancia, entre otros, sino a presiones del momento, entre las cuales la amenaza o la paralización efectiva de actividades son las mayormente utilizadas.

Se elaboró un primer proyecto que fue expuesto sucesivamente a representantes gubernamentales, municipales y empresariales, a dirigentes sindicales, asesores laborales y profesores universitarios, además de a expertos en materias laborales. La propuesta resultante fue finalmente sometida a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, nuestra contraparte en esta investigación, cuyas sugerencias y observaciones fueron incorporadas en la versión final.

Esta propuesta contempla en esencia, formalizar los actuales procesos informales que se llevan a cabo en ambos sectores, cada uno en tres niveles o grupos:

1. Un proceso general de negociación de contratos que abarque a todos los trabajadores del sector público y otro aparte, aunque de características similares, para todos los trabajadores del sector municipal.
2. Un proceso especial de las características de la negociación de contratos para ciertos grupos de trabajadores o instituciones que en cierta forma se han “descolgado” del proceso general para el sector público y que buscan mejorar lo logrado a ese nivel o condiciones especiales por la naturaleza de sus funciones. En este caso estarían el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio Nacional de Salud (SNS), Gendarmería, la Dirección del Trabajo, etc. En el ámbito municipal, tendríamos a los sectores de la salud y la educación relacionados con él.
3. Un proceso, también de las características de una negociación de contratos, a nivel de cada institución en el sector público y de cada municipalidad.

Para cada uno de estos procesos, se sugieren las materias a negociarse en cada caso, quienes deben negociar, la periodicidad y duración de las negociaciones.

Asimismo, se sugiere:

1. Que las partes cuenten con la ayuda de terceras partes, mediadores, entre otros, durante todo el proceso de negociación de contratos.
2. Que si las partes no pueden lograr un acuerdo dentro del período de negociación que en definitiva se acuerde, la huelga sea reemplazada por un arbitraje obligatorio.
2. Que la Dirección del Trabajo se transforme en un organismo autónomo, como la Contraloría o el Banco Central, y que desde esa posición provea los mediadores y árbitros para los casos que sean necesario de acuerdo a lo expuesto en los números 1 y 2 anteriores.
3. Que a nivel de las instituciones públicas y en las municipalidades se implementen procesos de negociación colectiva de derechos o quejas, para resolver en forma rápida y eficiente situaciones que afectan a los trabajadores, con arbitraje como última instancia.
4. Que la Dirección del Trabajo, como organismo autónomo, sea asimismo una de las instancias para proveer los árbitros que se requieran en los procesos de quejas.

I. Justificación del proyecto

1. Consecuencias de las huelgas en general y en los sectores público y municipal en particular

Los conflictos laborales, concretamente las huelgas, no sólo afectan a las partes involucradas directamente, sino que en la mayoría de los casos impactan en forma importante a otros miembros de la comunidad que nada tienen que ver en los problemas entre los empleadores, incluyendo al Estado en calidad de tal, y los respectivos trabajadores que han adherido a la huelga.

En términos generales, el impacto de una huelga depende básicamente del momento en el tiempo que ella se lleva a cabo, del poder de negociación

1 El poder de negociación de "A" (supongamos uno o más trabajadores, o uno o más sindicatos o asociaciones) se define como su capacidad para imponer sus condiciones a "B" (el empleador, la administración de la empresa o institución), lo que depende del grado de disposición o el grado de resistencia de "B" para aceptar las condiciones de "A". Aquello, a su vez, depende de los costos financieros y no financieros que le signifique acceder o no a la propuesta. Entre estos últimos se encuentran los costos de ceder ante principios, perder prestigio e imagen ante los pares y/o en el medio en el cual cada uno se desenvuelve, "que le doblen la mano", orgullo herido por tener que ceder, etc. Por su parte, el poder de negociación de "B" es su capacidad para imponer condiciones a "A", lo que depende del grado de disposición o de resistencia para aceptar o no tales condiciones y, consecuentemente, de los costos financieros y no financieros en uno y otro caso.

2 Esquema planteado por Neil W. Chamberlain, & Jane Metzger Schilling en su libro *The impact of strikes: their social and economic costs*, que se ha convertido en uno de los clásicos en materia de negociación colectiva y conflictos laborales.

del grupo en huelga¹ y de quienes se ven afectados por ella². En efecto, entre éstos últimos, los primeros afectados son evidentemente la empresa, que no produce ni recibe ingresos, y los huelguistas, que dejan de percibir sus remuneraciones. Luego, las familias de los huelguistas y los no huelguistas. Un tercer grupo de personas menoscabadas, son los clientes de la organización en huelga. Por una parte están los clientes o consumidores finales y, por la otra, los productores—usuarios del bien. El perjuicio sobre unos y otros dependerá de la duración, de la necesidad que tiene el cliente del producto o servicio, del stock en poder del consumidor y de la existencia de sustitutos aceptables. Un cuarto grupo de personas afectadas, son las empresas productoras—proveedoras de los insumos que requiere la empresa en huelga y sus propios trabajadores, impacto que dependerá, entre otros, de la duración, de la necesidad que tenga el proveedor de vender, del grado de dependencia del proveedor de la empresa en huelga y del grado en que el producto pueda ser vendido como sustituto. Lo último dependerá a su vez, del grado de sofisticación y especialización del mismo.

Teniendo presente los grupos perjudicados por una huelga se debe señalar que la intensidad del impacto sobre terceros o sobre la comunidad, puede ser muy diferente en cada caso. Ello porque dependerá, además, del tipo de bien o servicio que produce la empresa o institución y del momento en el tiempo en que se lleva a cabo la huelga y la importancia del grupo huelguista, en definitiva el poder de negociación, en la producción del bien o servicio.

No tiene el mismo impacto sobre la comunidad o el país una huelga de una fábrica de bicicletas con sesenta empleados, que una huelga de los trabajadores de Chuquicamata. Tampoco tendrá igual impacto una huelga de los médicos comparada con los efectos de una huelga que lleven a cabo los administrativos o el personal auxiliar en un hospital del SNS. Del mismo modo, no tendrá el mismo efecto, una huelga de los estibadores del puerto de Valparaíso en el mes de enero, cuando se está embarcando la fruta, que otra de los mismos estibadores en el mes de junio; al igual no tendrá el mismo impacto una huelga nacional de profesores de enseñanza media en el mes de enero que una de este mismo grupo en mayo.

En gran medida han sido los efectos que una huelga puede tener sobre la comunidad lo que ha llevado a muchos países y sociedades a limitar el uso indiscriminado de este mecanismo de presión por parte de los trabajadores, como asimismo del lockout de parte del empleador.

Si bien en el caso de Chile, las huelgas de los trabajadores de los sectores público y municipal están prohibidas por ley, la evidencia demuestra que desde 1987, año en que comenzaron a llevarse a efecto huelgas en los sectores público y municipal, hasta el año 2006 es apreciable la cantidad de parali-

zaciones en estos sectores. Como podrá observarse en el **Anexo 1**, si bien en los sectores público y municipal se produjo tan sólo el 13,2% de las huelgas, representaron el 69,7% de los trabajadores comprometidos y el 55,5% de los días–hombre de trabajo perdidos.

Las huelgas en los sectores municipal y público se han producido tras un proceso de negociación muy especial surgido de la práctica y que se inicia una vez que ha comenzado la huelga. Tampoco existe algún mecanismo o proceso formal que permita a las partes a analizar y resolver los problemas laborales que se producen día a día “entre negociaciones”.

Contrariamente a estos sectores municipal y público, en el sector privado existe un proceso formal de negociación colectiva de modo que la huelga –legal– se lleva a cabo como última instancia y una vez que las partes han hecho un esfuerzo serio para llegar a un acuerdo. Sin embargo, el proceso es tan engorroso que podría estar motivando a los trabajadores a utilizar un procedimiento parecido al de los trabajadores públicos y municipales: primero huelga –ilegal– y luego negociación. Este hecho se refleja en las cifras que muestran que la proporción de huelgas ilegales sobre el total ha ido aumentando a través de los años. No obstante, el Código del Trabajo otorga a las partes la posibilidad de designar un árbitro para resolver sus controversias, tampoco se insinúa un proceso que los obligue a una relación permanente. Todo se acumula para la negociación de contratos que se realiza cada dos, tres o cuatro años, según sea el caso.

2. Necesidad de implementar el Convenio 151 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública

Por cuanto este convenio fue aprobado por el Congreso Nacional –según consta en el Oficio N° 2.836, 18 de abril de 2000– y promulgado a través de Decreto 1.539 del Ministerio de Relaciones Exteriores de fecha 11 de septiembre 2000, las Asociaciones de Trabajadores del sector público evidentemente enfatizan de tiempo en tiempo la necesidad que se adapte la legislación a los lineamientos del convenio.

Sin embargo, y como podrá apreciarse de la lectura de los artículos que a nuestro juicio son los más relevantes, el Convenio 151 es lo suficientemente amplio como para que cada país pueda elaborar una normativa interna que junto con cumplir con el convenio respete sus tradiciones y cultura.

Estos artículos son los siguientes:

“Artículo 1.– El presente convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública en la medida en que no les sean

aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

Artículo 7.— Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Artículo 8.— La solución de los conflictos que se planteen con motivo de las determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.”

3. La práctica de paralizar primero y negociar después

Como se verá más adelante, cuando se describan las instancias de negociación colectiva informal que existen en los sectores público y municipal, y los espacios que hay para ello, una de las prácticas utilizadas por las asociaciones de trabajadores en estos sectores es paralizar o hacer efectiva la huelga para “obligar” a las autoridades respectivas a sentarse en una mesa de negociación. En otras palabras, paralizar el trabajo —afectar a la comunidad— para poder negociar.

Por ello, nuestra propuesta es negociar primero y luego, quizás, paralizar.

4. Exigencias de los Tratados de Libre Comercio

Sin pretender llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre el particular, basta tener presente que muchos países están exigiendo a sus contrapartes, como condición para firmar un tratado de libre comercio, el cumplimiento de diversas normas internacionales entre las cuales se encuentran los convenios de la OIT, en este caso en el Convenio 151 sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, es decir, sobre la negociación colectiva que Chile aún no ha ratificado, pero que eventualmente podrían obstaculizar algún tratado de libre comercio que el país requiera firmar.

No estaría de más, por tanto, implementar dicho convenio. Ya la amplitud de los términos del mismo permitiría sin mayor problema mantener los aspectos claves de la legislación y cultura laboral del país.

II. La experiencia en otros países

Analizando informes de la OIT, de la Confederación Internacional de Sindicatos (CIS) y la legislación de otros países, se ha podido llegar a concluir que una gran mayoría de ellos tienen leyes que permiten a los empleados gubernamentales (gobiernos nacionales, regionales, estatales o municipales) a organizarse sindicalmente, pero no todos tienen el derecho a negociar colectivamente y, salvo casos muy contados de estados o provincias, prácticamente ninguno otorga a los trabajadores públicos el derecho de huelga legal.

Un breve resumen de la situación en países seleccionados es la siguiente:

Alemania

La ley establece el derecho a formar y afiliarse a sindicatos, negociar colectivamente y a declarar huelgas. Sin embargo, no pueden hacer huelga los funcionarios civiles –incluyendo los docentes– y el personal que ocupa puestos sensibles o esenciales, como los miembros de las fuerzas armadas. Muchos trabajadores de los servicios ferroviarios y postales –(incluyendo a los carteeros, telefonistas y empleados que atienden en las ventanillas del servicio de correos– quedan igualmente incluidos en esta categoría.

Bulgaria

La ley establece el derecho de los trabajadores a formar y establecer sindicatos de su elección, pero los militares quedan excluidos. Los funcionarios públicos están cubiertos por una ley distinta, que reconoce su libertad de asociación.

Se establece un marco legal adecuado para la negociación colectiva, aplicable a escala nacional, regional y local. No obstante, este derecho únicamente se refiere a los trabajadores del sector privado, puesto que la Ley sobre los Funcionarios Públicos deniega ese derecho a los empleados públicos. Éstos no pueden declararse en huelga, sino limitarse a organizar “huelgas simbólicas”.

España

A excepción de los militares, jueces, magistrados y fiscales, la ley autoriza a los trabajadores a establecer y afiliarse al sindicato de su elección. Se contempla la negociación colectiva, incluso para los empleados del sector público a excepción del personal militar. Las negociaciones colectivas en el sector público incluyen los niveles salariales y las condiciones de empleo, pero el gobierno retiene el derecho a fijarlos unilateralmente si fallan las negociaciones. La Constitución establece el derecho a la huelga.

Finlandia

La ley permite a los trabajadores formar y afiliarse al sindicato de su elección y negociar colectivamente. También concede a los empleados el derecho a ha-

cer huelga, salvo algunas excepciones para los funcionarios públicos que proporcionan servicios esenciales. Un comité oficial de disputas puede realizar recomendaciones no vinculantes al gabinete para que se ponga fin o se limite la duración de las huelgas si se viera amenazada la seguridad nacional.

Se ha criticado el hecho de que los funcionarios civiles, empleados municipales que no ejercen autoridad en nombre del Estado, vean restringido por la legislación sobre negociación colectiva, su derecho a huelga. Hay opiniones de expertos de la OIT que una definición excesivamente amplia del concepto de funcionario público podría conducir a una importante restricción o incluso prohibición del derecho a huelga para estos trabajadores, y que ello debería limitarse a aquellos funcionarios públicos que ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado.

Irlanda

La legislación establece que los trabajadores tienen derecho a formar y afiliarse al sindicato de su elección. La policía y el personal del ejército pueden formar asociaciones, pero técnicamente no sindicatos, para representarlos en la negociación de salarios, condiciones de trabajo y otras prestaciones. Además, por ley, los sindicatos tienen derecho a emprender negociaciones colectivas. El derecho a huelga es efectivo tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, la policía y los militares no pueden hacer huelga.

Polonia

La ley concede a todos los trabajadores, incluidos los empleados civiles de las fuerzas armadas, la policía y los guardas fronterizos, el derecho a formar y afiliarse a sindicatos. Se establece y protege la negociación colectiva a nivel de empresa en relación con salarios y condiciones de trabajo. No obstante, ciertos empleadores claves del sector público –esencialmente en la industria pesada y los servicios sociales– siguen sin poder negociar con los sindicatos sin la intervención de los ministerios a los que están subordinados. Está reconocido el derecho de huelga para todos los trabajadores, a excepción de aquellos de los “servicios esenciales” – fuerzas de seguridad, empleados del tribunal de cuentas y los servicios uniformados, como la policía, los guardias fronterizos y los bomberos – **que tienen únicamente derecho a protestar**. A pesar de esto, los trabajadores de los servicios esenciales pueden recurrir a la mediación y al sistema judicial para resolver sus reivindicaciones.

Reino Unido

La legislación establece que los trabajadores, a excepción de los miembros de las fuerzas armadas, los servicios de seguridad del sector público y la policía tienen derecho a formar y afiliarse a sindicatos. La negociación colectiva está prevista por la ley y se practica libremente. Las huelgas deben limitarse a los

trabajadores y a sus propios empleadores. Están prohibidos los piquetes de solidaridad.

Suecia

La ley autoriza a los trabajadores a crear y afiliarse a sindicatos de su elección. Se contempla la negociación colectiva y el derecho de huelga, así como el derecho de los empleadores a organizar y efectuar cierres patronales. Los trabajadores del sector público disfrutaban igualmente del derecho de huelga, aunque con ciertas limitaciones para proteger la salud y seguridad de la población.

Paraguay

Todos los trabajadores de los sectores público y privado tienen el derecho a recurrir a la huelga en caso de conflicto de intereses. Los empleadores gozan del derecho de paro en las mismas condiciones. Los derechos de huelga y de paro no alcanzan a los miembros de las Fuerzas Armadas de la nación, ni a los policiales. La ley regula el ejercicio de estos derechos, de tal manera que no afecten servicios públicos imprescindibles para la comunidad.

Ecuador

Se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley. Se prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública y telecomunicaciones. La ley establece sanciones pertinentes.

Perú

Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Los jueces y fiscales tienen prohibido participar en política, de sindicarse y de declararse en huelga.

Argentina

La Constitución reconoce el derecho de huelga tanto en general como en particular para el sector público. “Sin embargo, este derecho constitucional viene condicionado, a veces, por la reserva que deberá ejercerse con sujeción a las leyes que fijan las reglas del juego.”

Brasil

Al igual que en Argentina, la Constitución reconoce el derecho de huelga tanto en general como en particular para el sector público. “Sin embargo, este

3 Gaceta Laboral ISS N 1315-8597. Informe Académico XVI Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Septiembre 2000.

derecho constitucional viene condicionado, a veces, por la reserva que deberá ejercerse con sujeción a las leyes que fijan las reglas del juego⁴.

Estados Unidos

En materia de huelgas de los empleados públicos prima en términos generales la legislación estatal. Hay doce estados que otorgan a los trabajadores públicos el derecho a paralizar el trabajo, treinta y ocho que lo prohíben —no obstante, en la realidad las huelgas se llevan a cabo— y en cuatro estados las cortes, de acuerdo al caso, han otorgado a los trabajadores tal derecho.

De acuerdo a lo anterior es posible concluir que la tendencia general es a prohibir o limitar el derecho a huelga de los trabajadores públicos.

Por ejemplo, en el Estado de Washington los trabajadores públicos a nivel estatal y local, del condado o municipio, pueden ser objeto de sanciones legales si se involucran en huelgas. Esto significa que no tienen el derecho a paralizar el trabajo. Otros ejemplos por el mismo motivo, es decir por no tener derecho a huelga por el efecto que tuvieron en determinadas circunstancias podemos señalar las huelgas de profesores que en febrero de 1968 cerró un tercio de los 1.800 colegios en el Estado de Florida, la de los recolectores de basura en la ciudad de Nueva York que dejaron cien mil toneladas de desperdicios en la calle de la ciudad por varios días, la huelga de setecientos policías (39% del total) de Detroit que se declararon estar enfermos, y la de los bomberos en Youngstown, Ohio que paralizaron en 1967 catorce de los quince cuarteles, y eso que el Estado de Ohio tiene una legislación que posibilita el despido inmediato de los empleados públicos que se involucran en una huelga.

En el Estado —Commonwealth— de Pennsylvania, la Public Employee Relations Act de 1970 otorga a los empleados públicos el derecho a negociar colectivamente en forma periódica y de buena fe con la autoridad pública aspectos relacionados con remuneraciones, horas de trabajo y otras condiciones de trabajo (Sección 701). Si se ha llegado a 150 días desde el inicio de la negociación y no se ha llegado a un acuerdo sin que se haya hecho uso voluntariamente de la mediación, ambas partes deberán por escrito notificar del hecho al Pennsylvania Bureau de Mediación. Si no se logra un acuerdo dentro de los veinte días de iniciada la mediación, el Bureau informará del hecho al Pennsylvania Labor Relations Board —organismo estatal encargado de velar por las relaciones de trabajo de los empleados públicos del Commonwealth— quien nombrará a una Comisión Investigadora (Fact-finding panel) que emitirá públicamente sus recomendaciones. Si alguna de las partes no acepta

4 Gaceta Laboral ISS N 1315–8597. Informe Académico XVI Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Septiembre 2000.

las recomendaciones de la Comisión Investigadora debe entenderse que se ha cumplido con el procedimiento establecido y que los trabajadores pueden iniciar la huelga, a menos que voluntariamente sometan el asunto a un panel de árbitros, donde un árbitro es nombrado por los empleados, el segundo por la autoridad y entre ambos eligen a un tercero.

Las huelgas de guardias de las prisiones o de hospitales para enfermos mentales y del personal necesario para el funcionamiento de las cortes están prohibidas. El resto de los empleados públicos pueden declararse en huelga si se ha cumplido totalmente con el procedimiento de negociación colectiva, pero la autoridad pertinente deberá tomar las acciones del caso si la huelga constituye una amenaza para la salud, seguridad y bienestar de la comunidad.

Canadá

En Canadá, al igual que en Estados Unidos, la legislación que cada provincia establece sobre el derecho de huelga de los trabajadores públicos es la que en definitiva tiene mayor peso. Solamente cinco provincias otorgan a los empleados públicos el derecho a paralizar el trabajo. Otras, como British Columbia, Newfoundland y Labrador, coinciden en señalar a los trabajadores públicos que “negocien todo lo que quieran, pero si paran nos dejaremos caer sobre ustedes con todo nuestro poder – se debe entender que se trata del poder del gobierno provincial– y les impondremos los términos que el Gobierno quiera.”

La provincia de Ottawa aprobó en 1967 el Public Service Staff Relations Act que formalmente concedió a los empleados públicos el derecho a negociar colectivamente y a elegir entre declararse en huelga y o someter el diferendo a la decisión de un árbitro.

Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda la legislación del trabajo emana de leyes aprobadas por el Parlamento y por decisiones de las cortes (Common Law).

Ningún empleado público puede participar en una huelga que afecte a un servicio esencial, es decir, que sea contraria al interés de la comunidad, a la seguridad y salud pública que no cumpla con determinados requisitos para que sea clasificada como legal. Entre ellas se encuentra el dar aviso a la autoridad con un cierto número de días de anticipación a la fecha en que se hará efectiva.

III. Características de la negociación colectiva informal que en la actualidad existe en los sectores público y municipal

1. En el sector público

a. Negociación para todo el sector público

Durante los últimos años, la Mesa de Diálogo del Sector Público que coordina la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y en la cual participan la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y diversas asociaciones de funcionarios públicos como el Colegio de Profesores, la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS), Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada (CONFUSAM), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), asociaciones de funcionarios de universidades públicas, etc., se ha venido reuniendo con representantes de los Ministerios de Trabajo y Hacienda para ponerse de acuerdo fundamentalmente sobre los reajustes de la Escala Única de Remuneraciones establecida en el DL 249 de Enero de 1974.

Importante es señalar que en estas conversaciones, la ANEF no está representando formalmente a la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH). El efecto que esta negociación tiene sobre los trabajadores municipales se debe a que el reajuste que se acuerda para la Escala Única del sector público se aplica o se extiende a la escala de los empleados municipales establecida por el DL de 3551 del Ministerio de Hacienda, promulgado el 26 de Diciembre de 1980.

Normas legales posteriores al DL 249 eliminaron a ciertas entidades de la aplicación de su Art. 1, en tanto que otras disposiciones incorporaron a nuevas instituciones a la Escala Única⁵. Originalmente, el DL 249 contemplaba un total de 140 entidades cuyos trabajadores estaban afectos a este sistema. En la actualidad, contabilizando las instituciones que han sido eliminadas y las que han sido incorporadas, la lista suma 114 grupos cuyos trabajadores se encuentran afectos a dicha escala.

⁵ Por ejemplo, el DL 271 de enero de 1974, eliminó de la aplicación del Art. 1° del mencionado DL 249 a entidades como la Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Banco Central de Chile, Dirección de Aeronáutica y Corporación del Cobre. Otros ejemplos son: La Ley 18.194 de 1982 excluyó al Instituto Nacional de Capacitación de la aplicación del DL 249, el DL 3.058 de diciembre de 1979 excluyó al Poder Judicial y a la "Junta de Servicios Judiciales", el DL 3.277 de abril de 1980 eliminó al Instituto de Investigaciones Agropecuarias de la Escala Única, el DL 2.341 hizo lo propio con el Consejo de Defensa del Niño y el DL 1819 de junio de 1977 excluyó del DL 249 al Instituto de Educación Rural. Así como varias entidades fueron excluidas de la aplicación del DL 249, otras fueron incluidas, como el Ministerio de Coordinación Económica (DL 875 de enero de 1975), la Caja Central de Ahorro y Préstamos (DL 1.346 de febrero de 1976), el Comité Asesor Presidencial (Ley 18061) y la Subsecretaría de Pesca y el Servicio Nacional de Pesca (DL 2.442 de diciembre de 1978).

Esta Mesa de Diálogo del Sector Público no es otra cosa, a nuestro juicio, que un proceso informal de negociación colectiva que no responde a disposiciones legales, sino a la necesidad práctica de llegar a acuerdos sobre materias relacionadas con los trabajadores públicos.

La última negociación que llevó a efecto esta mesa de diálogo durante los meses de octubre y noviembre de 2006, tuvo como producto final la Ley 20.143 de diciembre de 2006. Ésta no sólo otorgó un reajuste general de 5,2% a un total de 465.841 trabajadores del sector público, incluidos municipalidades y salud primaria, profesionales ley 15.076 y personal del Congreso Nacional, sino que también concedió a distintos grupos de trabajadores bonos o aguinaldos de navidad, fiestas patrias, escolaridad, bonificación de nivelación de rentas mínimas, asignación maternal y familiar, entre otros.

b. Negociación a nivel institución

A nivel de instituciones o sectores de trabajadores del sector público se producen o dan espacio para que existan dos tipos de negociaciones:

- 1) Un primer tipo se lleva a cabo solamente en algunas instituciones o sectores cuyos trabajadores buscan lograr mejores condiciones y beneficios a los obtenidos en la Mesa de Diálogo del Sector Público mencionada en el punto anterior, lo que permite llegar a acuerdos por separado sobre demandas específicas de cada sector u organismo. Ello ya ha ocurrido con el Colegio de Profesores, la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Educación, la JUNJI, trabajadores del sector salud, FONASA, Gendarmería, Registro Civil, etc. En estos casos, las negociaciones son llevadas a cabo por las autoridades de cada sector que define un marco con la Dirección de Presupuestos. En las negociaciones con las asociaciones importantes o con los representantes de los trabajadores en los servicios que tienen una relación directa con la comunidad, participa activamente el equipo de negociación de la Dirección de Presupuestos que tiene una dilatada experiencia en negociaciones.

Otros ejemplos de negociaciones directas con ciertos grupos o con trabajadores de determinadas instituciones son la huelga y la negociación que concluyó con un acuerdo en el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en mayo pasado y un par de informaciones aparecidas en la prensa escrita: “Empleados del Ministerio Público evalúan una paralización de labores” porque no fueron incluidos en el proyecto de ley que favorece las remuneraciones del Poder Judicial (diario El Mercurio, 20 de julio 2007) y “Médicos y Trabajadores de la Salud anuncian paro” dando hasta fines de mes al Ejecutivo para que responda a sus demandas por mejoras laborales, de lo contrario, el Colegio Médico junto a la CONFENATS iniciará movilizaciones conjuntas (diario La Tercera, 22 de julio de 2007).

2) La segunda posibilidad de negociación colectiva a nivel de las instituciones públicas se produce en virtud de las Leyes 19.553 de 28 de enero de 1998 y 19.882 de 11 de junio de 2003 que establecen una asignación de modernización. En efecto, esta legislación concede una asignación a los personales de planta y a contrata de las instituciones regidas por las normas de remuneración establecidas en el DL 249 de 1974 incluyendo a las autoridades ubicadas en los niveles A, B y C, del Servicio de Impuestos Internos (SII) y de la Dirección del Trabajo. De acuerdo a estos estatutos, y en forma muy resumida, los jefes superiores de cada servicio definirán anualmente los equipos de trabajo y las metas de gestión que deberán alcanzar –incluyendo los indicadores pertinentes de verificación– y de cuyo cumplimiento se deriva una asignación de modernización con un componente base, un incremento por desempeño institucional y un incremento por desempeño colectivo. Si bien la ley no obliga a los jefes de servicio a “negociar,” nada impide que éstos conversen con la asociación de funcionarios o con los trabajadores del respectivo servicio a fin de lograr, por una parte, que ellos apoyen y hagan propias las metas de gestión propuestas por el jefe del servicio y, por la otra, darles la oportunidad de expresar sus opiniones con el fin de mejorar las metas y la forma de lograrlas. Según nuestra información, solamente algunas entidades públicas están llevando a cabo este tipo de “negociaciones”.

2. En el sector municipal

a. Nivel municipal en general

Dado que los reajustes a la escala de remuneraciones del sector público negociados en la Mesa de Diálogo del Sector Público se han extendido a la escala de remuneraciones del sector municipal, no ha existido un proceso de negociación colectiva exclusivo para el sector municipal global para tratar aumentos de remuneraciones.

Sin embargo, la existencia de una mesa tripartita de diálogo en el que participa la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) para tratar asuntos del personal tales como detalles de los procesos de reclutamiento y selección, evaluación, capacitación, remuneraciones y otras materias relacionadas con el tema, abre ciertamente un espacio para un proceso de negociación exclusivo para el sector municipal como un todo.

b. A nivel de cada municipalidad

A nivel de cada municipalidad, la ley 19.803 de 12 de abril de 2002, establece una asignación de mejoramiento de la gestión municipal compuesto por a)

un incentivo por gestión institucional (bonificación máxima de 6% de las remuneraciones) vinculado al cumplimiento eficiente y eficaz de un programa anual de mejoramiento con indicadores preestablecidos y b) un incentivo por área de trabajo de un de 4% de las remuneraciones como máximo, vinculado al cumplimiento de metas por dirección, departamentos o unidades.

Adicionalmente, se encuentran en el Congreso diferentes documentos producto de la tramitación de un proyecto de ley que modifica y reglamenta el Artículo 121 (110) de la Constitución Política y que propone diversas modificaciones a la estructura y funcionamiento de las municipalidades. Concretamente señala que “Las municipalidades para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita. Estas facultades se ejercerán dentro de los límites que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica general de municipalidades.”

El mencionado proyecto Modernización de la Gestión Municipal busca dotar a las municipalidades de una mayor flexibilidad orgánica y funcional, permitiéndoles crear los órganos y unidades que requiera para el cumplimiento de sus funciones y entregar mayores facultades a los municipios para la administración de los recursos humanos y financieros, facultándolos para crear y suprimir empleos y fijar las remuneraciones del personal.

Adicionalmente y relacionada con la reforma del artículo 121 (110) de la Constitución existen una serie de documentos⁶ en materia de modernización municipal entre los cuales merece destacarse el Mensaje 110–355 del 30 de abril de 2007, que en su Párrafo 3º (Art. 101 A.–) propone un proceso de “Negociación Colectiva Local”.

Esta idea abre inequívocamente un espacio de diálogo formal que permitiría a los alcaldes proponer a las respectivas asociaciones de funcionarios, no sólo el Programa Anual de Mejoramiento de la Gestión Municipal emanado del Comité Técnico Municipal, sino que llegar a acuerdos sobre remuneraciones y beneficios.

Un aspecto importante que se debe mencionar como complemento a lo anteriormente descrito es que de acuerdo a la Ley 18.294 de 2 de febrero de 1984 y al Artículo 67 de la Ley 18.382 se establece que el gasto anual máximo en personal no podrá exceder al 35% del rendimiento estimado de los ingresos que les correspondan. Algunas municipalidades como la Muni-

6 1. Mensaje 223–355 del Ejecutivo al Congreso, con fecha 14 de diciembre de 2007.
2. Boletín 3768–06 de 24 de 2007 con indicaciones del Ejecutivo el Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos legales en materia de modernización municipal contenidas en el Boletín 4768–06.

palidad de Santiago estarían lejos de tal límite ya que el gasto proyectado en remuneraciones alcanzaría tan sólo a un 21,9% del presupuesto municipal para el 2007 en tanto que la Municipalidad de Melipilla esta cifra es de 31% para el mismo año.

IV. Proceso metodológico

En forma muy resumida, el proceso seguido para elaborar la proposición fue el siguiente:

1. Partiendo del hecho que desde 1987 en los sectores público y municipal se ha venido produciendo la mayor proporción de días-hombre de trabajo perdidos por huelgas en el país, a pesar que en estos sectores las huelgas están prohibidas y donde no existe un proceso de negociación colectiva formal, surgió la idea de institucionalizar uno o más procesos formales de negociación de modo que la huelga se produjera sólo como último recurso.
2. Como segundo paso, se estudiaron y elaboraron una serie de procesos de negociación tanto para el sector público como para el sector municipal. Para cada sector se ideó un proceso general para todo el sector público y otro para el sector municipal y luego, un segundo proceso a nivel de las instituciones. En el caso del sector público, Impuestos Internos, Tesorería, Dirección del Trabajo, etc., y en el sector municipal a nivel de cada una de las municipalidades. En esta etapa se planteó también la posibilidad de establecer procesos especiales de negociación para sectores como el SNS, salud municipalizada y educación municipalizada.
3. Las ideas planteadas en el número 2 anterior, fueron expuestas en un taller organizado por la Dirección de Asuntos Públicos de la Universidad Católica en el cual participaron cerca de veinte expertos, consultores en materias laborales, alcaldes y dirigentes sindicales.
4. Considerando las observaciones de los asistentes a este taller se modificaron las ideas originales elaborándose una segunda propuesta que fue sometida a la consideración de un segundo grupo de expertos, entre los cuales se cuentan profesores universitarios, abogados laboristas, autoridades gubernamentales y municipales, además de dirigentes sindicales. Estos fueron interpelados a través de entrevistas personales, encuestas vía e-mail y conversaciones telefónicas. Si bien no fue posible, por diferentes motivos, obtener la opinión de otras tantas personas, la información que se logró de aquellas con las cuales se tomó contacto fue de tal calidad que bastó para conocer la realidad de la negociación colectiva informal en los sectores público y municipal. Lo que claramente fue muy útil y para ajustar nuevamente nuestra proposición. Vaya por tanto, nuestro agradecimiento, entre otros, a la señora Rosa María

Mengod, profesora de derecho laboral; a los señores Fernando Pérez, Alcalde de Melipilla; Enrique París, de la Dirección de Presupuestos; Humberto Berg, abogado laboral y asesor de empresas; Luis Santibáñez M., ingeniero comercial y profesor de RR.HH. de la Universidad de Santiago; Francisco Walker E., abogado, profesor de la Universidad de Chile y asesor sindical; Diego Olivares, Presidente de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT); Patricio Retamal A., abogado y Contralor de la Ilustre Municipalidad de Melipilla; Luis González, dirigente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH); Víctor Vera, dirigente del Ministerio de Educación (MINEDUC) y de la ANEF; y Oscar Yáñez de la ANEF.

5. La proposición que surgió de este proceso fue remitida por la Dirección de Asuntos Públicos de la Universidad Católica a la SUBDERE, nuestra contraparte en este proyecto, concretamente al abogado señor Juan Carlos Anabalón, cuyas invaluable observaciones que públicamente agradecemos, han sido incorporadas en el presente texto mejorando sin duda nuestra propuesta.

V. Propuesta

Debe consignarse en primer lugar que nuestra proposición, dada la experiencia nacional y de otros países que hemos analizado, excluye a las Fuerzas Armadas y de Orden, pero incluye a los funcionarios de Gendarmería por cuanto ya participan en procesos de negociación.

Lo que en esencia se propone es:

- Institucionalizar el diálogo o formalizar los actuales procesos de negociación colectiva –de contratos o intereses– que se llevan a cabo informalmente en los sectores público y municipal de modo que los trabajadores no se vean en la necesidad de presionar a las autoridades a través de una huelga para que éstas concurran a una mesa de negociación.
- Otorgar a quienes participan en estos procesos, la ayuda de terceras partes. En este punto se pueden mencionar a mediadores, neutrales informados, comisiones investigadoras y árbitros.
- Limitar el uso de la huelga como elemento de presión, ya que daña a la comunidad, o más bien reemplazarla por arbitraje en la medida que las partes sean incapaces de llegar a un acuerdo.
- Introducir en los pactos colectivos, cláusulas sobre procesos de negociación de derechos o de quejas para resolver los problemas de interpretación y aplicación de las normas que afectan al personal, con arbitraje como última instancia.

- Transformar a la Dirección del Trabajo en una institución autónoma –como el Banco Central o la Contraloría General de la República– de modo que desde esa posición de mayor independencia y neutralidad ayude a las partes involucradas en los procesos de negociación de contratos y de derechos o quejas poniendo a su disposición los mediadores y árbitros que se requieran, entre otras colaboraciones.

Antes de entrar a describir la proposición, resulta conveniente recordar que ella contempla los dos tipos de negociaciones colectivas existentes: la negociación colectiva de contratos y la negociación colectiva de derechos o de quejas.

En el **Anexo 2**, se resumen los pasos y características de estos procesos de negociación colectiva con el fin de que sirvan de referencia en el momento que redacten los procesos definitivos en caso de ser aprobados.

Ante la eventual incorporación de procesos formales de negociación colectiva para los trabajadores públicos y municipales es evidente que deberá modificarse la legislación existente, concretamente los estatutos administrativos para los trabajadores públicos y municipales respectivamente, incorporando a su texto un título sobre la negociación colectiva en el sector.

En el sector público

1. Negociación para todo el sector público

Transformar el actual proceso informal de negociación colectiva que se lleva a cabo en la Mesa de Diálogo del Sector Público en un proceso formal, es decir, reglamentado y establecido por ley, de modo que ella se constituya en el ente oficial de negociación –de contratos o intereses– para todo el sector público, con períodos de negociación preestablecidos.

1.a. Materias susceptibles de ser negociadas

Debe tenerse presente que las reglas de juego mínimas, es decir, aquellas políticas y procedimientos de personal necesarias para dirigir adecuadamente a los recursos humanos de una organización pueden indudablemente ser elaboradas por las autoridades e impuestas a los trabajadores haciendo uso de su derecho a administrar la organización. Sin embargo, no hay duda que estas reglas serán mejor acatadas por el personal en la medida que éste las perciba como justas y adecuadas, mejor aún, si ha participado formalmente en su elaboración y aprobación (si las ha negociado).

Estas políticas y procedimientos deberían contemplar reglas del juego básicas o mínimas:

A. Para llenar las vacantes que se produzcan, lo que a su vez requiere elaborar procesos con el fin de:

- Determinar las vacantes regulares por renuncias, despidos, ascensos, traslados y aquellas vacantes excepcionales por el aumento de las actividades (aumento de planta).
- Reclutar personal desde dentro o fuera de la organización.
- Seleccionar personal. Entre otros pasos, exámenes y entrevistas a los candidatos.
- Orientar, ubicar o socializar al nuevo personal tanto en la organización como en el cargo.
- Evaluar el desempeño inicial del nuevo personal, por ejemplo, al final del primer, segundo y/o tercer mes de ingresado.

B. Para lograr que el nuevo personal progrese, lo que implica:

- Elaborar e implementar un proceso de evaluación de desempeño cuyo objetivo clave debe ser siempre mejorar el desempeño.
- Elaborar programas de capacitación y desarrollo como producto de la evaluación de desempeño y como una manera para mejorar dicho desempeño.

C. Retener al buen personal dentro de la organización, lo cual se logra con:

- Un sistema de remuneraciones que dependa del cargo desempeñado y la calidad del trabajo realizado. Lo que incluye el desempeño individual y grupal, además del cumplimiento de metas.
- Beneficios. Asignaciones y bonos que respondan a necesidades reales.
- Servicios y apoyos adecuados al personal.
- Posibilidades de ascensos y promociones, con planes de carrera individual como respaldo a planes de sucesión.
- Posibilidades de traslados a otros cargos del mismo nivel, incluyendo a otras localizaciones geográficas.
- Prevención de accidentes y enfermedades profesionales.
- Manejo justo de la disciplina, incluyendo sanciones y despidos.
- Actividades sociales, deportivas y culturales.
- Estilos adecuados de dirección o liderazgo de parte de la supervisión.
- Un buen clima organizacional interno, producto, entre otros, de buenas relaciones laborales, incluyendo las relaciones con los representantes de los trabajadores, inclusive la etiqueta y cortesía requerida.

- Un adecuado sistema de comunicaciones con el personal, entregando información motivadora sobre la organización en la cual trabaja.
- Un sistema efectivo y eficiente para resolver inquietudes, problemas y quejas del personal derivados de diferencias de interpretación y aplicación de políticas y procedimientos de recursos humanos, sobre todo de aquellas relacionadas con la disciplina. Al respecto, la idea aquí no es que se negocien los detalles de este tipo de procedimiento, sino que se acuerde que en la negociación colectiva que se lleve a cabo en cada institución haya un procedimiento conversado en conjunto que considere las características y la cultura de las mismas. Tales procedimientos deben contemplar el arbitraje como última instancia, adaptando las ideas planteadas en la letra C) del **Anexo 2**.

Como fuera señalado con anticipación, el organismo que a nuestro juicio debería proveer a las partes de árbitros para este tipo de proceso debiera ser la Dirección del Trabajo. Ello ya que es la institución con mayor experiencia en mediación y arbitraje laboral en el país, sobre todo si se convierte en un organismo independiente como lo son la Contraloría General de la República y el Banco Central, entre otras instituciones.

Si bien entre las atribuciones de la Contraloría General de la República relacionadas con los funcionarios públicos se encuentran: 1) la emisión de dictámenes sobre presentaciones deducidas por funcionarios públicos, las que podrían ser consideradas como un arbitraje, 2) el control o fiscalización del cumplimiento de las normas estatutarias y 3) el inicio de juicios de cuentas en contra de funcionarios y ex funcionarios con motivo de la administración de los recursos entregados a su custodia, los mencionados procesos de quejas podrán liberar a este organismo de su responsabilidad de emitir dictámenes, manteniendo sus atribuciones respecto a las letras 2) y 3).

Como podrá apreciarse, un número importante de los temas mencionados están contemplados en el Estatuto Administrativo de los Empleados Públicos (Ley 18.834), de lo que se deduce que periódicamente éste deberá revisarse y modificarse si así se acuerda entre las partes. De las materias expuestas anteriormente que no estén contempladas en el estatuto deberán evidentemente incorporarse a éste.

1.b. Períodos y duración de las negociaciones –de contratos o intereses–

Es evidente que las reglas del juego requieren ser estables en el tiempo, y por ello no pueden modificarse continuamente. Sin embargo, deben revisarse en forma periódica con el fin de introducirles cambios que permitan incorporarles los últimos avances tecnológicos en materias de administración de recursos humanos.

La oportunidad para tales revisiones –negociaciones colectivas– podría ser totalmente arbitraria, pero tomando en cuenta la normativa para el sector privado en estas materias, donde los contratos colectivos pueden tener vigencia entre dos y cuatro años – tiempos mínimo y máximo. La duración de los procesos de negociación propiamente tales es de aproximadamente cuarenta y cinco días. Nos parece adecuado que estas negociaciones en el sector público sean a lo más dos veces durante cada período presidencial y que el proceso mismo de negociación dure cincuenta días a partir de la presentación del proyecto por parte de la ANEF.

En caso que las partes no lleguen a un acuerdo dentro del plazo establecido, la decisión pasará automáticamente a un tribunal arbitral de acuerdo a lo propuesto en el **Anexo 3**.

1.c. Partes involucradas

Deberán participar en la mesa de negociación, la ANEF y representantes de los Ministerios del Trabajo y de Hacienda. Se entenderá que aquellos acuerdos a que se llegue se harán extensivos a aquellos trabajadores que no sean miembros de alguna asociación de funcionarios y a aquellas asociaciones que no estén afiliadas a la ANEF.

2. Negociación a nivel institución o sector

Por cuanto a nivel de instituciones o grupos de trabajadores del sector público, existen dos tipos de negociación de contratos o intereses. Se propone:

- 2.a. Transformar en un proceso de negociación formal, aquellas negociaciones informales que en la actualidad se llevan a cabo en algunas instituciones o sectores cuyos trabajadores buscan lograr mejores condiciones y beneficios a los obtenidos en la Mesa de Diálogo del Sector Público permitiendo, como ya fuera dicho, llegar a acuerdos por separado sobre demandas específicas de cada sector u organismo. Esto ya ha ocurrido con la Asociación de Funcionarios del Ministerio de Educación, la JUNJI, trabajadores del sector salud, Fondo Nacional de Salud (FONASA), Gendarmería y Registro Civil.

Las materias a ser negociadas, las oportunidades en que se lleven a efecto las negociaciones, la duración de las mismas y la participación de árbitros en los procesos de negociación de derechos o quejas, debieran ser iguales a las señaladas para la negociación del sector público como un todo.

En relación a las partes involucradas, deberán participar en la mesa de negociación la o las asociaciones de funcionarios de la institución de que se trate y representantes del ministerio del cual dependa la institución y del Ministerio de Hacienda. Igualmente, se entenderá que aquellos acuerdos a que se llegue se harán extensivos a aquellos trabajadores que no sean miembros de las asociaciones de funcionarios participantes.

En caso que las partes no lleguen a un acuerdo dentro del plazo establecido, la decisión pasará automáticamente a un tribunal arbitral de acuerdo a lo propuesto en el **Anexo 3**.

- 2.b. Si bien en las leyes que establecen la asignación de modernización, no hemos encontrado alguna disposición que obligue a los jefes de servicio a negociar anualmente los equipos de trabajo y las metas de gestión que, entre otros elementos dan origen a la asignación de modernización, nuestra propuesta es que se negocien formalmente estas materias con la asociación de funcionarios del respectivo servicio. Esto a fin de lograr, por una parte, que ellos apoyen y hagan propias las metas de gestión planteadas por el jefe del servicio y, por otro lado, darles la oportunidad para expresar sus opiniones con el fin de mejorar las metas y la forma de lograrlas.

Es importante señalar que estas negociaciones relativas a la asignación de modernización son válidas tanto para las instituciones contempladas en el punto 1– como para las contempladas en el punto 2.a.–

Lo anterior implica que i) las materias a negociar serán aquellas propuestas por el jefe del servicio cuyo objetivo es mejorar e implementar las metas de gestión, ii) las partes involucradas serán el jefe del servicio y la o las asociaciones de funcionarios que representarán a todos los trabajadores de la institución que estén o no afiliados a ellas y iii) la oportunidad de las negociaciones será anual y la duración del proceso mismo no podrá ser superior a veinte días corridos.

En caso que las partes no lleguen a un acuerdo dentro del plazo establecido, la decisión final pasará automáticamente a un tribunal arbitral de acuerdo a lo propuesto en el **Anexo 3**.

Para el sector municipal

1. Negociación para el sector municipal como un todo

Si bien está claro que las modificaciones al artículo 121 (110) de la Constitución, apuntan a dar una mayor autonomía y autoridad a las municipalidades y a los alcaldes en materia de administración de recursos humanos, estimamos que existen muchas materias que pueden ser negociadas a nivel global entre la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH) con la asesoría técnica de la SUBDERE. A nuestro juicio, una negociación a este nivel permitiría acordar políticas y procesos comunes para todas las municipalidades, evitando que cada una de ellas invierta tiempo en negociar sus propias reglas del juego. Como ejemplos de lo anterior se podría mencionar los procesos de reclutamiento, de evaluación de desempeño y de comunicaciones e información al

personal, los que no tienen porqué ser diferentes en las diversas municipalidades. En todo caso, ello no significa que no puedan negociarse localmente algunos aspectos de los procesos en la medida que condiciones particulares de ciertos municipios así lo requiera.

En virtud de lo expuesto, estimamos que la actual mesa informal tripartita de diálogo en la que participa la SUBDERE, la ASEMUCH y la ACHM debiera formalizarse y transformarse en un proceso de negociación colectiva periódica, de contratos o intereses, cuyo ciclo debiera coincidir con el ciclo de ejercicio de los alcaldes.

En la medida que el acuerdo implique un gasto, deberán participar evidentemente representantes de la Dirección de Presupuestos o del Ministerio de Hacienda.

Concretamente entonces, se propone que exista un proceso de negociación colectiva global –tipo negociación de contratos o intereses–:

- Entre la ASEMUCH y la ACHM en la cual la SUBDERE juegue un rol de asesor técnico.
- El objetivo de estas negociaciones será llegar a acuerdos, con excepción de aquellas materias relacionadas con escalas, aumentos de remuneraciones y beneficios que deberán ser negociadas y acordadas a nivel de cada municipalidad, ya que dependerán del presupuesto que las autoridades municipales decidan, sobre aquellas materias señaladas para la negociación global en el sector público. Esto significa que se negociarían aquellos asuntos contenidos en el Estatuto de Empleados Municipales (Ley 18.883) lo que permitiría mantener al día y modernizar la administración de los recursos humanos en los municipios.
- Estas negociaciones se llevarán a cabo dentro de los primeros seis meses desde la fecha en que los alcaldes asumieron sus cargos y la negociación misma no podrá durar más de cincuenta días corridos.

En caso que las partes no lleguen a un acuerdo dentro del plazo establecido, la decisión pasará automáticamente a un tribunal arbitral de acuerdo a lo propuesto en el **Anexo 3**.

2. Negociaciones especiales

Así como se consideró necesario establecer negociaciones colectivas especiales en determinadas sectores o instituciones del sector público con el fin de acordar mejores condiciones o condiciones especiales de trabajo a las logradas en la negociación para todo el sector, se propone procesos de negociación –tipo negociación de contratos o intereses– separados para los profesores y para los trabajadores de los consultorios municipalizados. esto debido a que ambos son grupos especiales con reglas del juego propias.

En el proceso de negociación que se propone:

- Participarán

En el caso de los profesores: El Colegio de Profesores, la ACHM y representantes de los Ministerios de Hacienda y de Educación.

En el caso de los trabajadores de la salud municipalizada: la CONFUSAM, la ACHM y representantes de los Ministerios de Hacienda y de Salud.

El proceso se inicia con un proyecto de acuerdo presentado por el Colegio de Profesores o la CONFUSAM, según corresponda.

- Las materias a ser negociadas serán las mismas que se señalan en el punto 1.a.) anterior para el caso de la negociación global en el sector público y que se refieren a las políticas y procesos para:
 - Llenar las vacantes que se produzcan.
 - Lograr que el nuevo personal progrese.
 - Retener al buen personal dentro de la organización.
- Estimamos que las negociaciones en cada uno de estos sectores deberían llevarse a cabo, al igual que en el sector público, un máximo de dos veces en cada período presidencial y que la duración de los procesos no debiera exceder de cincuenta días corridos.

En caso que las partes no lleguen a un acuerdo dentro del plazo correspondiente, la decisión pasará automáticamente a un tribunal arbitral de acuerdo a lo propuesto en el **Anexo 3**.

3. Negociación colectiva local (por municipio)

En el Mensaje 110–355 de 30 de abril del 2007, se propone que a nivel de cada municipalidad exista un proceso de negociación colectiva local. Éste no concuerda exactamente con las características técnicas de un proceso de negociación colectiva, toda vez que es el alcalde quien en definitiva toma la decisión final respecto a las “condiciones comunes de trabajo y remuneración de los funcionarios de planta y contrata” y, por tanto, no es producto de un acuerdo bipartito.

Deseamos complementar la idea anterior proponiendo que el objetivo del proceso sea el logro de un acuerdo entre los alcaldes y sus respectivas asociaciones de funcionarios. Y si éste no puede lograrse dentro del plazo establecido, la decisión pase a manos de un tribunal arbitral.

Las partes que participarían en este proceso serían el alcalde y la o las asociaciones de funcionarios que existan en la municipalidad. Los acuerdos

a que se lleguen se harán extensivos a los empleados que no estén afiliados a ellas. En caso que no exista una asociación de funcionarios, éstos deberán elegir una comisión negociadora que los represente elegida por todos los funcionarios.

Las materias a negociarse en este caso serían aquellas señaladas en el proyecto “Modernización de la Gestión Municipal” que busca dotar a las municipalidades de una mayor flexibilidad orgánica y funcional, permitiéndoles crear los órganos y unidades que requiera para el cumplimiento de sus funciones y entregar mayores facultades a los municipios para la administración del recurso humano, facultándolos para crear y suprimir empleos, además de fijar las remuneraciones del personal.

Debe quedar establecido que en caso de necesidad podrán adaptar, a nivel de cada municipalidad, cualquier política o procedimiento que ya se hubiere negociado para ése sector como un todo. Es decir, entre la ASEMUCH y la ACHM. En este caso, el proceso de negociación colectiva la inicia el alcalde proponiendo a sus respectivas asociaciones de empleados el Programa Anual de Mejoramiento de la Gestión Municipal emanado del Comité Técnico Municipal. El objetivo es lograr un acuerdo con la o las asociaciones de empleados, especialmente en materia de los incentivos que refuercen el desempeño colectivo necesario para cumplir el programa. Esto significaría además que ellas apoyan y hacen suyo dicho programa.

Una materia clave que deberán acordar las partes en las negociaciones a nivel municipal deberán ser las etapas y detalles del procedimiento de negociación de derechos o de quejas, el que deberá considerar el arbitraje como último paso.

Finalmente, estas negociaciones se llevarán a cabo dentro de los primeros seis meses desde la fecha en que los alcaldes asumieran sus cargos y la negociación misma no podrá durar más de cincuenta días corridos.

Participación de terceras partes en los procesos de negociación colectiva

En la realidad, existen diversas alternativas para ayudar a las partes a llegar a un acuerdo en un proceso de negociación colectiva.

A pesar de que no es exclusivo, durante todo el período que dura una negociación formal de contratos, especialmente durante el período de huelga, ambas partes pueden acceder a terceros que los ayuden a llegar a un acuerdo. En el **Anexo 3**, se describen las características generales de estas terceras partes, todas las cuales, evidentemente podrían ser colaboraciones a los procesos de negociación que se proponen. En muchos casos, una tercera mente fría y objetiva puede lograr que las partes en el proceso de negociación modifiquen su percepción y, consecuentemente, su actitud y conducta. En un

número apreciable de casos “la tercera parte” entrega nueva información o interpreta la ya existente de diferente manera.

A nuestro juicio, y tal como ocurre en otros países, si eventualmente se aprueba la existencia de procesos de negociación colectiva formal en la línea que se ha propuesto –con las características de un proceso de negociación de contratos– a nivel general y de instituciones, las partes debieran contar desde el comienzo de la negociación con la posibilidad de solicitar voluntariamente la presencia de un mediador o someter sus diferencias a un árbitro, cuya decisión deberá ser final, obligatoria e inapelable. Debe entenderse que cuando se habla de pedir voluntariamente una mediación ha existido necesariamente un acuerdo entre las partes. Basta que una de ellas no esté de acuerdo, para que la solicitud de éste o la entrega de la decisión a un árbitro no se lleve a cabo.

En conformidad a las responsabilidades que la legislación ha otorgado a la Dirección del Trabajo, que como se señaló previamente debiera ser un organismo autónomo, y la experiencia que ha acumulado por años en materia de mediación y conciliación, estimamos que ella debe ser la institución que se encargue de poner a disposición de las partes ciertos mediadores y árbitros profesionales calificados. Es esta la institución experta en asuntos laborales, como lo es en una empresa la gerencia de recursos humanos, y es altamente posible que deba crearse formalmente una unidad especial para organizar y dirigir la labor de los mediadores y árbitros, ya sea dependiendo del Departamento Relaciones Laborales o del Director.

Salvo quienes deban dirigir y administrar la unidad especial de mediación y arbitraje, no es necesario que los mediadores y árbitros sean funcionarios de planta de la Dirección del Trabajo. En efecto, la idea es que se conforme una nómina nacional de mediadores y árbitros, igual o parecida a la que establece el Artículo 397 del Código del Trabajo.

Quienes dirijan esta unidad especializada, deberán reclutar y seleccionar a quienes integren la nómina de mediadores y árbitros, preocuparse de evaluar su desempeño y capacitarlos tanto en economía como en administración de empresas, además de las técnicas de mediación y de arbitraje propiamente tales.

Asimismo, quienes dirijan esta unidad especializada, deberán decidir también, en la medida que las partes involucradas no logren llegar a un acuerdo entre ellas, sobre la base de algún sistema – rotación por especialidad o simplemente por sorteo – a los mediadores y árbitros que intervendrán en los diferentes procesos. Esto tanto en las negociaciones de contratos o intereses como de derechos o quejas, especialmente en aquellos procesos en que el arbitraje es obligatorio.

Los honorarios de los mediadores y árbitros deben ser de cargo fiscal y manejados por la Dirección del Trabajo. Dividir los honorarios entre las partes en alguna proporción implicaría una alta probabilidad que los trabajadores, por razones de costo, rechacen consistentemente la participación de un mediador o de un árbitro. Para estos efectos deberá evidentemente elaborarse un sistema de honorarios – por hora de dedicación u otro criterio – de modo que los mediadores y árbitros que conforman la nómina tengan claras las reglas del juego.

Por último, la jefatura de la unidad deberá analizar la conveniencia de contratar en ciertos casos especiales a neutrales informados y comisiones investigadoras, conviniendo con ellos el trabajo concreto que deberán realizar y los honorarios pertinentes.

El derecho a huelga de los trabajadores en los sectores público y municipal, en los procesos de negociación de contratos.

Uno de los objetivos de nuestra proposición es evitar que en los sectores público y municipal se produzcan huelgas que por las funciones de las instituciones que los conforman son quizás las que más afectan y dañan a la comunidad y no sería consistente con ello si se otorgara a estos trabajadores el derecho a huelga.

A nuestro juicio, no hay problema que negocien todo lo que quieran hasta el último día del período que se determine para tal efecto, con o sin la ayuda de mediadores, pero si no se ponen de acuerdo dentro de tal lapso el asunto pase automáticamente a un tribunal arbitral.

Los miembros de este tribunal serán nombrados por la Dirección del Trabajo, en la medida que las partes no hayan logrado un acuerdo respecto a los nombres de los árbitros, y en conformidad a los procedimientos esbozados en el punto anterior, de Participación de Terceras Partes en los Procesos de Negociación Colectiva.

En la medida que esta propuesta eventualmente se implemente, los trabajadores no tendrían argumentos para paralizar sus labores, al menos para forzar a las autoridades a sentarse en una mesa de negociación y, por tanto, declarar huelgas (ilegales) como lo han venido haciendo hasta ahora e incluso sin mayores costos, por cuanto normalmente una de las condiciones para volver al trabajo, además de las “no represalias”, es no descontar los días no trabajados.

Como consecuencia de lo anterior, se hace necesario aplicar drásticamente las normas disciplinarias existentes a quienes fomenten o participen en huelgas que dañen a la comunidad y amenacen la salud, seguridad y bienestar de la población.

Anexo 1

AÑO	Número de Huelgas				Número de Trabajadores Comprometidos				Número de DHTP en Huelgas por Año y Sector					
	Sectores		Paros		Sectores		Paros		Sectores		Paros			
	C/Dir H. Legal	Municipal	Público	Nacionales	Total	C/Dir H. Legal	Municipal	Público	Nacionales	Total	C/Dir H. Legal	Municipal	Público	Nacionales
1987	112	1	11	124	31.338	400	1.904	33.642		123.111	400	21.390		144.901
1988	108		5	113	31.455		1.103	32.598		159.009		11.039		180.048
1989	133	5	11	150	79.847	1.321	14.773	138.441	62.500	320.217	2.527	122.948	62.500	508.192
1990	264	40	17	321	47.350	9.784	25.304	82.438		243.468	42.887	34.545		320.900
1991	247	23	6	276	72.636	187.524	99.745	359.905		655.740	246.280	191.842		1.093.861
1992	288	21	8	317	66.172	36.721	10.765	113.658		352.102	49.288	33.252		434.642
1993	268	21	22	311	41.221	48.950	18.044	108.215		289.362	145.209	100.878		545.439
1994	318	39	22	379	44.642	61.340	7.337	113.319		307.944	122.836	19.945		460.725
1995	285	17	15	297	238.681	87.314	97.641	423.636		562.621	153.170	72.043		787.834
1996	254	18	29	301	66.772	169.768	199.627	436.157		340.667	1.607.828	682.972		2.631.467
1997	275	22	21	319	128.359	19.424	177.842	418.180	4.000	329.625	23.197	84.203	1.000	501.062
1998	216	13	15	244	52.326	65.456	300.359	418.180		188.953	1.143.814	191.838		1.524.604
1999	214	6	19	239	59.077	515	11.910	105.502		249.975	430	11.953		262.359
2000	217	9	9	235	43.855	1.138	146.140	191.133		168.847	5.847	132.506		307.200
2001	189	12	24	225	43.284	51.824	22.289	117.397		162.143	61.292	60.512		283.947
2002	212	9	37	258	39.277	160.919	236.617	436.813		270.905	112.006	380.801		763.712
2003	169	10	27	207	55.562	92.461	278.003	436.026	10.000	574.710	163.896	388.748	12.000	1.119.354
2004	180	6	21	207	40.266	46.796	122.632	209.693		178.248	22.963	259.192		460.403
2005	163	9	19	191	33.236	33.751	11.610	78.597		112.375	48.078	19.653		180.317
2006	197	3	29	229	42.705	36.122	262.239	331.066		291.320	35.511	748.508		1.076.338
Suma	4.288	284	367	4.943	1.292.070	1.111.557	2.036.884	4.516.011	76.500	5.964.369	3.988.458	3.548.975	75.500	13.577.302
	88,8%	5,7%	7,4%	100,0%	28,8%	24,6%	45,1%	100,0%	1,7%	43,9%	29,4%	28,1%	0,8%	100,0%
		13,2%			68,7%		55,5%							

Anexo 2

Características teóricas de los procesos de negociación colectiva de contratos y de derechos

Tipos de negociaciones colectivas.

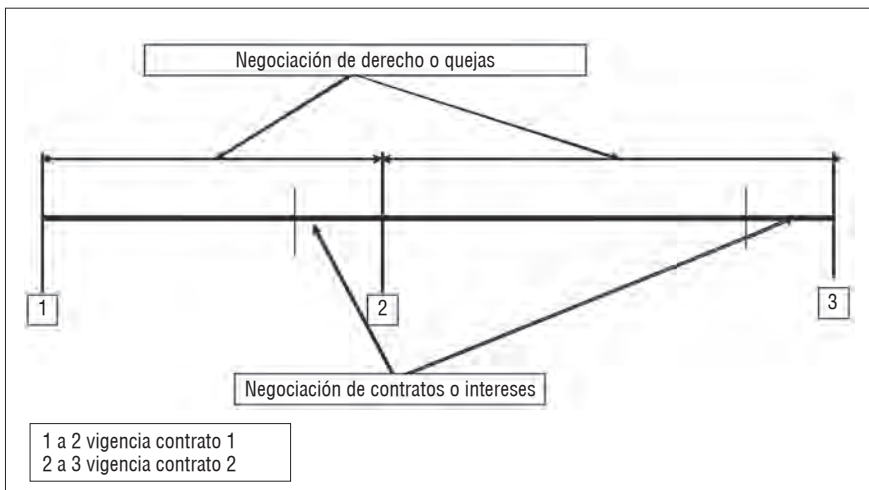
La literatura reconoce al menos dos tipos de procesos de negociación colectiva: la llamada negociación de contratos o intereses y la negociación de derechos o quejas que se llevan a efecto en los períodos señalados en el gráfico que se expone más adelante.

1. La negociación colectiva de contratos o de intereses

Es aquella que se lleva a cabo cada cierto número de años, entre el empleador y sus empleados o los representantes de aquellos (dirigentes sindicales), con el fin de ponerse de acuerdo sobre remuneraciones, beneficios y otras condiciones bajo las cuales los trabajadores prestarán sus servicios al empleador.

Estas condiciones de empleo generan derechos y obligaciones mutuas entre las partes. Los empleados se obligan a trabajar para el empleador y adquieren el derecho a que se les pague por ello. Por su parte, el empleador adquiere la obligación de remunerar, otorgar los beneficios y servicios pactados con los trabajadores y el derecho de exigir a éstos que laboren para él.

El acuerdo al cual se llegue se formaliza en un documento escrito –llamado contrato, convenio o pacto– y cuya vigencia podrá tener un cierto número de años. Hay ejemplos de contratos colectivos cuya vigencia ha sido de un año, pero también los hay de dos, tres, cuatro y hasta diez años.



Normalmente, faltando algunos meses para el término de la vigencia del contrato pactado, surge la necesidad de negociar uno nuevo, lo que implica iniciar un nuevo proceso de negociación colectiva de contratos.

Teóricamente, el proceso de una negociación colectiva de contratos o intereses es el siguiente:

Paso 1. Trabajadores/dirigentes estudian puntos a negociar (peticiones o contenido del proyecto de contrato).

El contenido del proyecto o de los puntos a negociar puede ser a) restrictivo o limitado en ciertos aspectos, por ejemplo, a aumentos de remuneraciones y beneficios, o b) amplio, por ejemplo, que considere todas las políticas y procedimientos de recursos humanos necesarios para lograr excelentes relaciones de trabajo y el mejor desempeño global de los trabajadores en la organización.

Entre estos pueden mencionarse las políticas y procedimientos destinados a: a) incorporar al mejor personal posible a la organización, b) desarrollar al máximo al personal contratado, lo que se logra vía sistemas de evaluación de desempeño y de capacitación, c) a retener al buen personal en la organización, tales como los sistemas de remuneraciones, beneficios y servicios para los empleados, posibilidades de ascenso o promoción, recreación y deporte, la creación y mantención de un buen ambiente laboral interno, generación de buenas relaciones con las directivas sindicales y con el personal en general, implementación de sistemas de quejas eficientes y rápidos, además del desarrollo de negociaciones colectivas basadas en la realidad de la organización, entre otros.

Paso 2. Presentación formal de un proyecto de contrato colectivo al empleador.

Paso 3. El empleador estudia el proyecto y responde formalmente a los trabajadores.

Paso 4. Inicio de las negociaciones las que, salvo un pronto acuerdo, se extienden por un cierto período que podría ser de cuatro a seis semanas. Éstas se llevan a cabo en reuniones sucesivas.

Paso 5. Transcurrido un cierto período o, mejor dicho, faltando pocos días para el término de la vigencia del actual contrato colectivo sin que se hubiese llegado a un acuerdo, los trabajadores votan si van o no a la huelga. Concretamente se vota si se acepta o no la última oferta del empleador. Rechazar esta oferta implica ir a huelga. Esta votación es secreta y se lleva a cabo bajo la supervisión de un Ministro de Fe (inspector del trabajo, notario, etc.). Rechazada la última oferta y aprobada la huelga, ésta debe hacerse efectiva dentro de un cierto plazo.

Paso 6. FECHA CRÍTICA. Es el día y hora en que se hace efectiva la huelga. Normalmente, la fecha crítica está determinada por el día en que caduca la vigencia del contrato o convenio anterior. La fecha crítica es clave en un proceso de negociación y juega los siguientes roles: a) a medida que se aproxima la fecha indicada, cada parte enfrenta la necesidad de mejorar su oferta a la otra, b) exige una toma de decisiones a ambas partes, ya que deben evaluar el costo de un acuerdo y el de la huelga o lockout, c) hasta llegar a la fecha crítica, ambas partes sólo han estado pensando en ganancias. Ahora comienzan a pensar en pérdidas y d) Por último, la amenaza de huelga permite a las partes prepararse: el empleador puede tomar medidas relativas a la seguridad de las instalaciones, relaciones públicas, notificar a proveedores y clientes, acelerar las entregas pendientes de productos, tomar medidas para efectuar los pagos que se deben hacer, las cobranzas que se deben realizar, recibir los ingresos, etc. En tanto, el sindicato, puede recolectar fondos, establecer un sistema de comunicaciones con sus afiliados, tomar contacto con la prensa, con el movimiento sindical, etc.

Nota: Es importante dejar establecido que las negociaciones –reuniones– entre las partes no se suspenden con el inicio de la huelga. Muy por el contrario, se deben intensificar incluyendo la actividad del mediador si es que ha sido incorporado al proceso.

Paso 7. Acuerdo final. Firma del pacto.

2. Negociación colectiva de derechos –llamada también negociación de quejas–

Durante el período de vigencia del contrato acordado en la negociación de contratos e intereses, existe una alta probabilidad de que surjan diferencias de interpretación y aplicación de alguna de sus cláusulas. Normalmente, es el empleador quien inicia la secuencia al tomar una decisión con respecto a su personal. Esto puede afectar a un empleado, interpretando y aplicando alguna cláusula del contrato, frente a la cual el trabajador o sus representantes pueden no estar de acuerdo.

¿Qué hacer en caso que el trabajador y sus representantes –dirigentes sindicales– no estén de acuerdo con la forma como ha procedido la empresa?

Para resolver en *forma civilizada* este tipo de situaciones, en otros países, especialmente en los Estados Unidos, empleadores y trabajadores han desarrollado sistemas o procedimientos internos –llamados también procesos de quejas– altamente expeditos y rápidos. Estos procedimientos contemplan el arbitraje como última instancia, en la medida que las partes mismas no hayan sido capaces de llegar a un acuerdo.

Dada la existencia de estos procedimientos de quejas que quedan incorporados bajo la forma de uno o más artículos en los contratos colectivos, se

descarta de plano el uso de la fuerza para resolver diferencias de interpretación y aplicación de las cláusulas de los contratos colectivos de trabajo.

El tipo y número de situaciones que podrían resolverse a través de los procesos de negociación colectiva de derechos o de quejas dependerá del número de puntos o aspectos que se acuerden en la negociación de contratos (aspectos que se negocien). Éstos quedan incorporados en el acuerdo que en definitiva se firmará. Si solamente se negocian los aumentos de remuneraciones y beneficios, las quejas sólo podrían referirse a éstos, pero si también se negocian servicios al personal, procedimientos de selección, promoción y capacitación, entre otros, obviamente aumenta la diversidad y número de aspectos que podrían contemplarse en los procesos de quejas.

El proceso teórico de una negociación de derechos o quejas es el siguiente:

Debe entenderse por queja la reclamación de un trabajador que estima o cree que ha sido tratado injustamente en sus relaciones de trabajo. No importa que el objeto causante de la queja sea real o imaginario. Basta que el trabajador crea que ha sido afectado.

Paso 1. Surgimiento de la creencia de trato injusto. El trabajador podría quejarse porque estima que su liquidación de sueldo está mal hecha, no fue ascendido como correspondía, no fue incluido como participante en un curso de capacitación, fue despedido injustamente, fue mal evaluado en la evaluación de desempeño, su jefe directo le exige demasiado o lo persigue psicológicamente, no le concedieron un préstamo de vivienda al cual tenía derecho, le negaron un permiso con sueldo para trámites particulares, no le otorgaron el aumento de remuneraciones convenido, no le han mejorado su lugar de trabajo según lo prometido, no le han otorgado las vacaciones como correspondía, el jefe directo le exige que trabaje horas extras los días sábados, etc.

Paso 2. El trabajador quejoso plantea la situación a sus dirigentes sindicales o a quien éstos hayan designado para asesorar a los trabajadores frente estas situaciones, pudiendo recibir el nombre de Representante Sindical de Quejas.

Paso 3. El dirigente o representante sindical de quejas estudia la situación y da el visto bueno para que el trabajador presente formalmente la queja. En este paso, el Representante Sindical de Quejas puede considerar que el empleador tiene razón y que presentar una queja no conduciría a ningún beneficio. Informa y convence al trabajador que está en un error. En este caso debiera desaparecer el sentimiento de trato injusto en el trabajador quejoso. Si el trabajador insiste en su posición, el Representante Sindical de Quejas está forzado a *dar el pase* a la queja formal.

Paso 4. Trabajador quejoso presenta formalmente su queja. Para ello debiera existir un formulario especial que se presenta a la oficina o gerencia de RRHH.

Paso 5. RRHH estudia la queja y la remite a la unidad o persona que teóricamente ocasionó la queja.

Si ésta es por descuentos inadecuados, la remitirá a la sección remuneraciones, si la queja involucra al jefe directo, éste recibirá copia de la misma, si la queja es por la no concesión de un préstamo, aquella será remitida, por ejemplo, al Comité de Préstamos o al Departamento de Bienestar.

La Gerencia de RRHH o quien haga sus veces, junto con estudiar la queja, hará un seguimiento de la misma y jugará el papel de asesor de las personas o unidades involucradas, especialmente en el caso que estén implicados supervisores.

Paso 6. Reunión entre la Gerencia de RRHH y la unidad administrativa o persona involucrada. En estas reuniones, RRHH asesora a quien corresponda respecto al curso de acción a tomar. Si estima que el trabajador quejoso tiene razón, tomará o aconsejará las medidas correctivas del caso.

Paso 7. Reunión entre el trabajador quejoso, acompañado por el Representante Sindical de Quejas, con quien –algún supervisor– tomó la decisión a nombre del empleador y generó la queja. Este último explica las razones de la decisión, entregando la información necesaria.

Como producto de esta reunión, el trabajador quejoso podría aceptar las explicaciones del representante de la empresa, en general, un supervisor responsable de la decisión que generó la queja y que incluso podrá ser el jefe directo. No debe descartarse la presentación de las disculpas pertinentes y la compensación por el daño causado.

En este paso la queja puede quedar totalmente resuelta. Sin embargo, puede que no se llegue a un acuerdo, en cuyo caso el proceso continuará en los pasos siguientes.

Paso 8. y eventualmente un **paso 9.** En estas etapas participan en representación del empleador, alguna jefatura –incluyen hasta la más alta autoridad de la organización– asesorado por alguien de mayor jerarquía en la unidad especializada de RRHH. Además del trabajador quejoso, participaría el Representante Sindical de Quejas, uno de los directores sindicales y el presidente del sindicato.

Se lleva a cabo una reunión (Paso 8) y si en ella no se produce un acuerdo, deberá llevarse a cabo otra reunión (Paso 9), esta vez con participación

del director de la institución y el presidente del sindicato o asociación de empleados.

Si no se llega a acuerdo en este paso 9, se llega a la última instancia.

Paso 10. último paso: arbitraje

La decisión del árbitro es definitiva e inapelable.

Normalmente, en los contratos colectivos o cuando se redacta el acuerdo definitivo se acuerda también el nombre de quien oficiará de árbitro durante toda la vigencia del mismo. Existen diversas formas para nombrar este árbitro.

Dada la realidad sindical en Chile, la alternativa más viable es que el empleador pague los honorarios de esta figura.

Anexo 3

Terceras partes como ayuda a los negociadores en los procesos de negociación colectiva

1. Mediadores, neutrales informados, comisiones investigadoras

Estas colaboraciones no quitan a las partes su derecho a decidir o, más bien, a co-decidir. Incluyen a) la mediación o mediadores, cuyo objetivo es proponer a las partes fórmulas alternativas de solución, b) los neutrales informados, que normalmente son profesores universitarios que han investigado la situación laboral y los procedimientos de trabajo en una determinada rama o sector económico, cuya opinión técnica y experimentada podría ayudar a esclarecer la realidad y c) las Comisiones Técnicas de Estudio que, en general, son empresas consultoras o profesores expertos en cierta materia y que emiten opiniones técnicas. La función de las comisiones técnicas de estudio es aportar un conocimiento autorizado e independiente para establecer puntos de consenso válido, que no dependen del acuerdo de las partes ni de la opinión de ninguna de ellas. Por ejemplo, si las partes no pudieran ponerse de acuerdo o no aceptasen la proyección de ventas que se ha elaborado, la opinión del experto señalaría la proyección correcta y luego se podría continuar discutiendo en torno a esa proyección. Similar situación podría ocurrir si los trabajadores no creyeran que las cifras del balance representen la realidad de la organización.

2. Arbitraje

Un segundo grupo de colaboración es el arbitraje que puede ser obligatorio, cuando a las partes *se les quita* su derecho a decidir o co-decidir, o voluntario,

cuando éstas ceden a un árbitro, por acuerdo mutuo, su derecho decidir o co-decidir.

En el caso de arbitraje obligatorio, las partes negocian hasta que llegan a la llamada fecha crítica y si a estas alturas no pueden llegar a un acuerdo, lo que significaría entrar en el proceso de huelga, la situación pasa en forma automática a arbitraje.

En el arbitraje voluntario, las partes son las que deciden o co–deciden entregar, en este caso, la redacción del contrato colectivo a un árbitro.

Se distingue también el arbitraje de contratos del arbitraje de derechos o quejas.

El primero se produce obligatoriamente o por la voluntad de las partes en un proceso de negociación de contratos. Normalmente hay un solo árbitro en primera instancia cuyo fallo es apelable a un tribunal en segunda y última instancia. En algunos casos, el proceso contempla una sola instancia de un panel de tres árbitros. Otra de las características del arbitraje de contratos es que los árbitros son temporales –una vez que emiten su fallo termina su trabajo– y sus decisiones pueden no tener límites.

En el arbitraje de derechos o quejas hay un único árbitro, con carácter permanente, ya que se mantiene en su cargo durante todo el período del contrato y sus decisiones están limitadas a la solución del caso que se somete a su consideración. Este tipo de arbitraje es en una primera instancia voluntario, ya que las partes acordaron que fuese el último paso en el proceso de quejas, pero pasa a ser obligatorio en segunda instancia. Ello no sólo implica someter el asunto al árbitro si las partes no han llegado a acuerdo, sino acatar su fallo.

3. La remuneración de las terceras partes

De acuerdo a la experiencia en otros países, existen diversas alternativas:

Hay casos en los cuales el Estado, a través de instituciones dependientes del Ministerio del Trabajo:

- Financia a conciliadores, mediadores y árbitros particulares, que no son funcionarios del Estado, a quienes pone a disposición de trabajadores y empleadores.
- Se ha creado, dentro de su propia estructura organizacional, unidades cuyos integrantes son conciliadores, mediadores o árbitros especializados. Estos son funcionarios del gobierno cuyas remuneraciones son de cargo fiscal.

En otros casos son las propias partes quienes comparten, en alguna proporción, los costos de remuneración de las terceras partes.

4. Calificaciones o condiciones que deben cumplir las terceras partes. Mediadores y árbitros

Básicamente, deben tener independencia y ser imparciales, compromiso con su caso y dedicarle tiempo, tanto para el trabajo de terreno, como son las visitas o trabajo de escritorio, como la elaboración de propuestas. Entre sus calificaciones profesionales son importantes los conocimientos de costos, finanzas, administración, economía, psicología, y sociología. Deben estar conscientes del impacto que un determinado acuerdo puede tener sobre las partes, los consumidores y la comunidad. Además debe tener experiencia, preferentemente en el sector industrial o rama de actividad de la empresa o institución de que se trate y, por último, tener habilidad para tener un trato cordial con las partes, logrando consolidar buenas relaciones humanas interpersonales. Para terminar, resultan clave la honestidad, confianza en sí mismo, caballerosidad, tacto, paciencia, poseer un temperamento equilibrado, capacidad para trabajar en un ambiente informal y poseer sentido del humor, además de agilidad mental.

Legislación consultada

DL 249	31-12-1973	Entidades afectas a la Escala Única de Remuneraciones.
D ^o . 1.539	11-09-2000	Promulga Convenio 151 de la OIT sobre sindicalización negociación colectiva empleados públicos.
Ley 19.917	24-12-2003	Modifica DL 249 y otorga asignaciones y beneficios a los trabajadores de distintas reparticiones.
Ley 18.292	23-01-1984	Ministerio de Defensa, modifica DFL 1, No 2.
Ley 18.294	02-02-1984	Art. 1: gasto anual máximo en personal de municipalidades de la Región Metropolitana no podrá exceder del 35% del rendimiento estimado de los ingresos que les corresponden.
Ley 18.382	27-12-1984	Art. 67 Amplía Normas Ley 18.294 (35% Máxima remuneraciones de a todo el país.
Ley 18.575	12-11-1986	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado: ministerios, intendencias, gobernaciones, y órganos y servicios públicos (incluidos Contraloría, Banco Central, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden, municipalidades y empresas públicas creadas por ley.
DFL 1	9-5-2006	Fija Texto Refundido, coordinado, etc. Ley 18.695 Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
Ley 18.834	05-09-1989	Estatuto Administrativo Empleados Públicos.

Ley 18.883	15-12-1989	Estatuto Administrativo Empleados Municipales.
Ley 19.280	16-12-1993	Modifica Ley Orgánica Municipalidades y Establece Normas sobre Plantas de Personal Municipalidades.
Ley 19.296	28-02-1994	Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. Incluye Municipalidades.
Ley 19.553	28-01-1998	Asignación de modernización y metas por servicio.
Ley 19.803	12-04-2002	Art. 1 Asignación de mejoramiento Gestión Municipal, Art. 2 Incentivo x gestión institucional (6%) y desempeño colectivo 4%) Art. 7. Habla del 6%. Art. 9 Habla del 4%
Ley 19.882	08-06-2003	Nueva Política de Personal Funcionarios Públicos modifica Ley 19.553.
Ley 20.143	01-12-2006	Reajuste Escala Única 2007.
Ley 20.198	28-06-2007	Normas Remuneraciones Funcionarios Municipales. Acuerdo SUBDERE, ACHM y ASEMUCH. Remueve asignación de mejoramiento de la gestión municipal hasta la entrada en vigencia del Art. 121 Constitución que va a pasar a ser el 110.

Referencias

- **Application of International Labour Standards.** Fact-Finding and Conciliation Commission Report, 1965, Japan.
- **Bonifacio, José Alberto y Graciela Falivene,** 2002, Análisis Comparado de las Relaciones Laborales en la Administración Pública Latinoamericana, CLAD, Estudio elaborado por encargo del BID.
- **CBC News Indepth;** 2006, Public Sector unions: back in the spotlight. Disponible en: www.cbc.ca/news/background/strike/publicsectorunions.html
- **CIOSL.** Derechos sindicales en Panamá. Disponible en: www.thepanamanews.com
- **Commonwealth (Estado) of Pennsylvania.** Public Employee Relations Act.
- **CSI. Confederación Sindical Internacional,** 2007, Normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas en Argentina, Ginebra.
- **CSI. Confederación Sindical Internacional.** Informes sobre ratificación y cumplimiento de las Convenciones internacionales de la OIT.

- **Cuarta Internacional.** Fracción Trotskista, 2006, Huelga en el sector público en Gran Bretaña.
- **Embajada de los Estados Unidos,** 2005, Informes sobre los derechos humanos en España 2005. Disponible en: www.embusa.es/humanrights2005.html
- **Gaceta Laboral,** 2000, Informe Académico XVI Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Israel. Segunda Parte. Disponible en: www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?
- **Haivan, Larry & Judy Haivan,** September 2004, History Shows It's Folly to Ban Strikes, *The Workplace Review*.
- **Hebdon, Robert,** 1998, Behavioral Determinants of Public Sector Illegal Strikes. Cases from Canada and the US. *Industrial Relations. Relat. ind.*, vol. 53, N° 4.
- **Hodder, Kathryn,** 2000, Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, Sobre violaciones a los derechos sindicales, *Control Ciudadano*, Informes por país.
- **ILO.** Application of International Labours Standards. Disponible en: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/norms/libsynd>
- **ILO.** National Labour Law Profiles: New Zealand. Disponible en: www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/nz.html
- **Joly, Sylvie.** Recetas neoliberales en Quebec, Canadá. Un sabor amargo. *Public Services International*. Disponible en: www.world-psi.org
- **Liga Obrera Revolucionaria para la Cuarta Internacional.** Bolivia, 6 de Abril 2006, Palabra Obrera, *Revista de Los Andes*. Reino Unido: masivo paro en el sector público paralizó sectores claves.
- **NN.** Situación actual de las relaciones laborales en el sector público: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, El Salvador y Panamá.
- **OIT, Organización Internacional del Trabajo,** 2004, La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva en las Américas. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios fundamentales en el trabajo.
- **OIT, Organización Internacional del Trabajo,** 1994, Libertad sindical y negociación colectiva: Derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir organizaciones y afiliarse a ellas.

- **Rights of teachers and other employees to strike.** January 2006, Opinions, Rob McKenna/2005–current/Attorney General of Washington. Public Employees – Public Employment – School Districts – Strikes – Labor – Collective Bargaining – Right of Teachers and other Employees to Strike. Disponible en: www.atg.wa.gov/opinion.aspx.
- **Statutes of New Zealand.** 2000, Employment Relations Act. Disponible en: www.legislation.govt.nz/libraries/contents/om_isapi.dll.
- **The Worker’s Rights and the Public Weal,** March 1968. Disponible en: www.time.com/time/magazine/article/0,9171,941219-1,00.html
- **USA. Federal Labor Laws.** Disponible en: www.lectlaw.com/files/emp/emp26.html
- **Wikipedia, the free encyclopedia.** The labour movement series. Strike action. Disponible en: http://wikipedia.org/wiki/strike_action

Propuestas para la conciliación trabajo y familia

INVESTIGADORES

NUREYA ABARCA

Académica Escuela Administración UC

MARGARITA MARÍA ERRÁZURIZ

Comunidad Mujer

Resumen

El tema de la conciliación familia y trabajo ha estado relativamente ausente del debate en la agenda pública. En el diseño de políticas públicas se debe considerar a distintos actores: gobierno, organizaciones laborales, familias y empresas. Para seguir avanzando en este campo y asumir la verdadera relevancia que este tema tiene en la vida cotidiana de las personas y en los resultados de las empresas, es importante detenerse y pensar en qué es lo que vamos a entender por la conciliación trabajo–familia y cuáles son sus campos de acción. Esta necesidad es urgente si se quiere resolver el tema, tener impacto en el debate público y que estas políticas sean debidamente aplicadas por los empleadores. Para lograr este propósito, queremos hacer una reflexión sobre la experiencia en distintos países. A partir de una precisión conceptual de los dos campos sociales involucrados: familia y trabajo. Además de realizar una revisión histórica de la génesis de las políticas de conciliación y de sus resultados, plantearemos una nueva forma de abordar este tema, la que incluye una definición que se haga cargo en forma integral del problema a solucionar y una propuesta sobre las dimensiones que debe cubrir una política pública y su marco institucional.

Introducción

En los gobiernos, el interés por conciliar el ámbito laboral y familiar ha comenzado lentamente a instalarse en sus preocupaciones, particularmente en los países industrializados y en organismos internacionales. En el año 1981, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exhortaba a los gobiernos y

1 Se agradece la colaboración de la profesora Carmen Gloria Hidalgo y de las ayudantes de investigación Naisa Gormaz, Alicia Foxley y Javiera Troncoso.

a las sociedades a la adopción de medidas que fomentaran una participación más equitativa entre hombres y mujeres en el mercado laboral y en la esfera familiar.

En este marco, muchos de los esfuerzos realizados se han centrado principalmente en justificar la necesidad de esta política y en motivar a las empresas a aplicar este tipo de medidas. De hecho, se ha prestado especial atención a demostrar la existencia de un conflicto, en cómo éste se genera y en realizar estudios para analizar algunas políticas aplicadas y sus resultados. Por otra parte, como las políticas tienen que fijar un piso común de igualdad a empresas y trabajadores y como las necesidades de conciliar en ambos casos presentan grandes variaciones según características familiares y rubros productivos, éste resulta muy bajo. Por este motivo, para lograr una solución al problema, las empresas tienen que ir más allá de la ley. Esto ha tenido como resultado el poner un énfasis en generar incentivos para las empresas de manera de ampliar los beneficios para sus empleados y facilitar su vida familiar y de trabajo.

En tanto, el tema de la conciliación familia y trabajo ha estado relativamente ausente del debate en la agenda pública. En el diseño de políticas públicas se debe considerar a distintos actores: gobierno, organizaciones laborales, familias y empresas. Para seguir avanzando en este campo y asumir la verdadera relevancia que este tema tiene en la vida cotidiana de las personas y en los resultados de las empresas, es importante detenerse y pensar en qué es lo que vamos a entender por la conciliación trabajo–familia y cuáles son sus campos de acción. Esta necesidad es urgente si se quiere resolver el tema, tener impacto en el debate público y que estas políticas sean debidamente aplicadas por los empleadores.

Para lograr este propósito, queremos hacer una reflexión sobre la experiencia en distintos países. A partir de una precisión conceptual de los dos campos sociales involucrados: familia y trabajo. Además de realizar una revisión histórica de la génesis de las políticas de conciliación y de sus resultados, plantearemos una nueva forma de abordar este tema, la que incluye una definición que se haga cargo en forma integral del problema a solucionar y una propuesta sobre las dimensiones que debe cubrir una política pública y su marco institucional.

I. Familia y trabajo: cambios sociales en dos mundos que se entrecruzan

1. La importancia de la familia en Chile

La familia tiene una importancia central para las personas. Instala en ellas, con la fuerza que dan los vínculos de consanguinidad y de relaciones afectivas de intimidad y significado que la distinguen, condiciones que les son

esenciales y que las proyectan a la sociedad. El apoyo que brinda al proceso de individuación –formación de la identidad y la autonomía personal–, junto a la entrega de sentido de pertenencia, de seguridad y estabilidad a sus miembros, genera una identidad colectiva que va más allá de su individualidad, de la cual la persona se siente y es parte². Por tanto, representa un sistema que es más que la simple suma de los individuos que la conforman. Como tal sus integrantes tienen roles, funciones y tareas específicas y se relacionan con aquellos con los que la familia se vincula, según roles, sexo, edad, etc. Entre unos y otros sistemas, hay interacciones mutuas que tienen significado en sus respectivos desempeños, evoluciones y en las de sus integrantes. Especial mención merecen algunos como el trabajo, la escuela, el barrio. Así, por ejemplo, el sistema trabajo puede afectar seriamente a la familia cuando se carece de él, si éste no es satisfactorio o impone condiciones que compiten con la familia en cuanto a tiempo, recursos y desgaste emocional. Por cierto, dichos sistemas pueden también ejercer influencias positivas.

La Constitución Política de Chile consagra a la familia como el “núcleo fundamental de la sociedad” y le otorga una serie de derechos, resguardos y protecciones. Por su parte, el Derecho Laboral, armónico con el sistema legal, contiene un conjunto de normas cuyo bien jurídico tutelado es la familia. Una de las manifestaciones más claras respecto a su preocupación por la protección de la familia la encontramos en el Libro II del Código del Trabajo, “De la protección de los trabajadores”, en su Título II: “De la protección de la maternidad”.

Chile es considerado un país *familístico*. La mayoría de los chilenos vive en hogares familiares, esto es, hogares en que existe algún pariente del jefe de hogar –según datos del Censo 2002, los hogares familiares alcanzan un 82,1% del total de hogares, concentrando a un 91,7% de la población (SERNAM, 2004). Se destaca que la familia es el lugar donde se fragua la cultura, y se transmite la memoria de la humanidad y su herencia cultural (SERNAM, 2000). Niños, jóvenes y adultos, hombres y mujeres afirman que la familia constituye para ellos una necesidad básica, siendo en muchos casos el núcleo central que da sentido a sus vidas (Muñoz, Reyes, Covarrubias y Osorio, 1991).

2 Diferentes autores han desarrollado teorías y enfoques que enfatizan o profundizan distintos aspectos del funcionamiento familiar. Cada una de ellas aportan conceptos y describen cuáles son las características de las familias funcionales, tanto en relación a su estructura, procesos y paradigmas familiares. No hay, por lo tanto, una teoría unitaria sobre la familia. En este documento se usó como definición la dada por la Comisión Nacional de la Familia (CNF): “grupo social, unido entre sí por vínculos de consanguinidad, filiación (biológica o adoptiva) y de alianza, incluyendo las uniones de hecho cuando son estables (...) La familia es el resultado de una experiencia y de una alianza entre géneros. Requiere para su constitución, del encuentro y de la relación entre un hombre y una mujer que quieren unir su vínculo mediante el afecto entre ellos o hacia los hijos que surgen de su relación”. Tradicionalmente, a la familia se le han asignado las siguientes funciones: satisfacción de necesidades biológicas; y psicológicas; funciones de socialización, dado que la familia es la principal transmisora de la cultura; funciones económicas, dado que la unidad familiar se constituye en un sistema de producción y compra de servicios; y cumple también una función mediadora con diferentes estructuras sociales ya que relaciona a los integrantes de la familia con otras unidades del sistema social.

Al revisar las encuestas realizadas en los últimos años respecto a las aspiraciones y satisfacciones de los chilenos, la familia se considera como el lugar donde se confía y se es feliz. Según la encuesta mundial de valores, el 90% de los chilenos señala que la familia es muy importante en su vida. El 71% de los encuestados señaló que la vida familiar es lo que les brinda mayor satisfacción y un 96% que la familia es el aspecto más importante de su vida (Arriagada, 2002). Más aún, en el caso de los jóvenes hay una elevada aspiración a formar familia y cifran en ella su esperanza de felicidad (Fundación Chile Unido, 2006). Por su parte, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo (2006) destaca, entre otros hallazgos, que la familia posee una alta valoración entre sus miembros, mayor a la que dan a las amistades y al tiempo libre. Las encuestas que realiza el PNUD para el Informe de Desarrollo Humano de la ONU concluye que para el 69% de los encuestados, lo que mejor los define es su familia y sus hijos (PNUD, 2001 en Universidad Diego Portales, 2005). Vale decir, afirman que realmente es la fuente de su identidad.

Finalmente, el rol de la familia es importante porque desempeña el papel de intermediaria entre los individuos y las políticas públicas. En este sentido, no sólo es el espacio donde se provee bienestar de manera directa a los individuos, sino por medio de la cual las acciones estatales pueden aumentar el bienestar de sus ciudadanos.

2. Cambios en la familia

La familia ha sufrido cambios muy importantes desde la época de la revolución industrial, siendo el más relevante la división entre la actividad productiva y el trabajo doméstico, particularmente en los sectores urbanos. Dicha separación favoreció la aparición de un modelo de familia nuclear–conyugal fundado en la división de los roles sexuales. Este sistema se ha visto desafiado por el masivo ingreso femenino al mercado de trabajo remunerado (Bartsch, Burnett, Diller & Rankin–Williams, 2000; Eagly, 2004; Gregory, 2003; OIT, 2004; Powell & Graves, 2003).

Los principales factores que explican la incorporación de la mujer al trabajo son, en primer lugar, las necesidades económicas de la familia, su necesidad de contar con un ingreso autónomo para romper con su histórica dependencia; el rol que el trabajo puede jugar en su realización personal, su importancia en la inserción social y la necesidad de protegerse frente a las eventualidades que la vida le puede deparar.

Una revisión de fuentes censales de información y de las encuestas CAsEN 1996 y 2003³ dan una imagen bastante acabada de los cambios que

³ Para profundizar en algunos temas para los cuales no abunda información, como es el caso de la composición familiar, un par de tesis de la Escuela de Sociología de la UC, analizaron los datos de la encuesta Casen 1996 y 2003 (Foxley y Troncoso, 2007).

han afectado a las familias chilenas en el marco de estos procesos. Dichas cifras muestran el siguiente panorama:

- La edad promedio del primer matrimonio ha aumentado. El 2003 la edad para casarse era de 29 años en hombres y 26.4 años en mujeres, versus 26.6 y 23.8 respectivamente en el año 1970.
- La edad promedio de la mujer en el momento de tener su primer hijo se eleva a 23 años, a pesar del importante número de madres adolescentes.
- La proporción de hogares biparentales disminuye en 4 puntos porcentuales, de 77,4% en el año 1996 a 73,7% en el año 2003; al mismo tiempo que aumentan los hogares monoparentales de un 22,6% a un 26,3%.
- La jefatura de hogar femenina ha aumentado y su presencia en hogares monoparentales es mayoritaria: 84,5% en 1996 y 81,5% en 2003, en tanto en los hogares biparentales, la jefatura masculina es dominante: más del 95% para ambos años analizados.
- Los hogares monoactivos⁴ disminuyen de 58,2% en 1996 a 53,1% en 2003 y aumenta la proporción de hogares biactivos de un 41,8% a un 46,9%.
- El porcentaje de la fuerza laboral femenina en Chile es el más alto registrado hasta la fecha (37%), aunque sigue siendo menor que el de otros países de latinoamérica (Sernam, 2006) y bastante inferior que el registrado en países desarrollados como Estados Unidos, Alemania, Dinamarca y Suecia, los cuales presentan tasas de participación laboral femenina de aproximadamente 80% o más (Lehmann, 2003).
- Los vínculos formales que establece la relación familiar pierden institucionalidad. Disminuye la tasa de nupcialidad (matrimonios por 1.000 habitantes) desde 7,7 en 1980 a 4,6 en 1998 y a 4 el 2000 y aumentan las separaciones conyugales, las nulidades matrimoniales así como la convivencia. Las nulidades llegaban el año 2003 a un 11,6% de los matrimonios celebrados ese año (Valdés, 2004: 15).

Junto a estos cambios, la familia ha debido asumir diversas responsabilidades emanadas de la retracción de la protección estatal —observada desde fines de los '70— la que ha sido transferida al mercado. Adicionalmente ha debido amortiguar los ciclos de inestabilidad propia de una sociedad dependiente de los vaivenes del mercado (Hendricks, León & Chinchilla, 2006).

⁴ El concepto monoactivo se refiere a los hogares donde sólo trabaja una persona. En los hogares biactivos trabajan dos personas.

Desde la perspectiva de las interrelaciones entre el trabajo y la familia, y las responsabilidades que cada una de estas funciones conlleva, los cambios más importantes guardan relación con:

- Los cambios que las familias viven en relación a las etapas del ciclo familiar⁵. El retraso en la edad para casarse y para tener el primer hijo incide en que un número importante de jóvenes asumen responsabilidades familiares cuando ya se encuentran insertos en el mercado de trabajo. En este caso, dependerá de las posibilidades de conciliar la familia y el trabajo, el que las mujeres permanezcan o deban interrumpir su carrera laboral e intentar reintegrarse cuando los hijos se incorporan al sistema educacional.
- Los cambios en la composición de la familia. Las necesidades de conciliar vida familiar y trabajo son agudas en el caso de las familias monoparentales, con jefatura femenina y en las biactivas.
- La incorporación de la mujer al trabajo. Esta circunstancia hace necesaria una fuerte adecuación de los roles familiares, generando tensiones internas y la búsqueda de nuevas estrategias para la crianza de los hijos, organización de las tareas domésticas y demandas de flexibilidad en el mercado laboral.

Estas tres situaciones definen las responsabilidades domésticas y las necesidades de ingreso monetario de las familias. Cada una tiene repercusiones directas en la organización familiar interna así como en el uso de recursos al interior del hogar. Por tanto, de acuerdo a su situación económica y social, definen las demandas que hacen las familias a sus miembros en términos de las responsabilidades que les exige y los condicionantes que tienen frente a las obligaciones propias del trabajo.

3. La nueva empresa

El mundo ha experimentado una era de rápidos cambios y transformaciones caracterizada por progresos tecnológicos y sociales, mayor competencia interna e internacional, además de grandes deseos de libertad. Actualmente, en el mundo de las empresas la competencia se da tanto en los mercados locales como internacionales. Asimismo, el trabajador de antes está siendo desplazado por un nuevo tipo de empleado, más educado, más independiente y más exigente. Este nuevo entorno de negocios presenta desafíos sin precedentes para las empresas. Ellas tienen la obligación de cambiar, no sólo para ganar sino muchas veces para sobrevivir.

⁵ El ciclo de vida familiar se refiere a “las diversas etapas por las que transita una familia (en general nuclear), que parte con su constitución, el nacimiento de los hijos, la etapa del nido vacío, en que los hijos forman su propia familia y la etapa final de su disolución” (Arriagada, 1997). La distinción de etapas parte con la edad del hijo menor, ya que son ellos los que demandan mayor trabajo al interior del hogar, y luego se hace en función de la edad de los hijos teniendo en cuenta su ingreso a distintos niveles de educación.

En la realidad del mundo globalizado, la capacidad de adaptación y flexibilidad son capacidades que determinarán quién sigue adelante y quién desaparece. Lo distintivo hoy en día es la brevedad del tiempo que transcurre entre los cambios, lo que trae como consecuencia la continua transformación de las organizaciones. Esta época exige a los empleados vivir en un permanente proceso de educación, actualizando sus conocimientos y habilidades de modo de adaptarse a los cambios y superar la incertidumbre.

¿Qué les sucede a las organizaciones y a sus empleados cuando su entorno cambia en forma tan vertiginosa? La respuesta es que las estructuras, prácticas de gestión y estilos de dirección con los que antes se conseguían excelentes resultados, ya no producen los mejores resultados en la actualidad.

El cambio de la cultura laboral en Chile

En los países desarrollados la forma tradicional de estructurar el trabajo y funcionamiento de una organización ha experimentado un cambio radical (Ancona, Kochan, Van Maanen, Scully y Westney, 1996). Lo mismo se ha observado en Chile, aunque los grados en que se produce este cambio no son iguales en las distintas organizaciones ni afecta de igual manera a los empleados. En este sentido, influye el rubro productivo de la empresa, el nivel de educación y entrenamiento de las personas. Lo más notable es la transición en que nos encontramos desde un modelo tradicional a un nuevo modelo de organización (Majluf, Abarca y Rodríguez, 1999).

Algunos de los resultados más relevantes de estos estudios (Abarca, Majluf y Rodríguez, 1998), se presentan en la forma de cambios en la organización del trabajo, relaciones laborales, características del trabajador, y relación entre los trabajadores.

En todas estas áreas se han producido variaciones significativas. Algunas de ellas son ampliamente acogidas, mientras que otras son apenas cambios tentativos. Sin embargo, todas las evoluciones comparten y tienen en común el que pueden afectar de un modo fundamental las prácticas que hoy prevalecen en las relaciones laborales.

Los cambios más relevantes en la empresa pueden resumirse en los siguientes puntos:

a. Tendencias en la organización del trabajo

Las prácticas de trabajo han cambiado radicalmente, trayendo como consecuencia el aplanamiento del organigrama, la descentralización de las responsabilidades y la redefinición de las tareas, haciéndolas más multifuncionales. Las tecnologías de información y de comunicación están presentes en todos los lugares de la empresa. La norma hoy día es la descentralización y la mayor autonomía. Como consecuencia, se habla del empowerment para refe-

rirse al aumento del poder de decisión de los trabajadores. Por otra parte, los puestos de trabajo de los empleados con menos habilidades están en riesgo. Particularmente para los empleados más antiguos y con menor educación, la empresa se ha transformado en un lugar mucho más incierto e inestable.

b. El cambio en las relaciones laborales

El vínculo emocional se ha debilitado debido a las condiciones inestables del mercado laboral y a la importancia creciente de las recompensas monetarias como base de las relaciones laborales. La creciente inestabilidad en el lugar de trabajo ha cambiado la naturaleza de la relación entre la empresa y sus trabajadores. Las empresas ya no ofrecen empleo de por vida. El fuerte lazo emocional del pasado ha desaparecido. No se puede garantizar la estabilidad laboral en un mundo que necesita contar con un mercado flexible para poder competir.

c. Cambios en las características del trabajador

El individualismo es cada día mayor. A medida que los individuos son más educados y asertivos se alejan de actitudes más colectivas, buscan trabajos que les den mayor libertad, flexibilidad, empleabilidad y oportunidades de mayor participación en la toma de decisiones. El desarrollo de la carrera descansa más en el individuo que en las organizaciones. Estos empleados buscan trabajos de gran variedad, autonomía y responsabilidad, esperando ser evaluados por su habilidad para cumplir con una tarea.

d. La relación entre los trabajadores

En el trabajo, la competencia entre los compañeros es más intensa en la actualidad. Ser distinto es una ventaja en períodos de reducción de personal, principalmente cuando la evaluación del desempeño individual se compara con la de otros compañeros de trabajo. La socialización fuera del ámbito laboral es menos atractiva, porque el antiguo lazo emocional es más débil, el trabajo es más demandante y el poco tiempo libre disponible se brinda a la familia.

Todas estas transformaciones representan vuelcos importantes de prácticas anteriores y afectan profundamente las relaciones laborales.

4. La interacción trabajo–familia

Los cambios que hemos descrito en estos dos ámbitos plantean un dilema difícil de resolver –entre la vida familiar y la vida laboral– especialmente para las mujeres. Existe la posibilidad de conflicto porque no se puede seguir equilibrando los roles en el trabajo y en el hogar, incluyendo además que hoy es frecuente que ambos padres están ausentes del hogar en tiempos equivalentes y el trabajo en la casa no ha disminuido. Hay evidencia que muestra que cuando los padres pretenden cumplir con las metas familiares y de su desarrollo profesional esto produce mucho estrés y finalmente afecta

su rendimiento. Si estas consecuencias se mantienen en el tiempo, los efectos psicológicos impactan directamente la productividad y el desempeño de las personas, generando una serie de efectos nocivos en tres áreas fundamentales: salud, satisfacción y desempeño.

Con respecto a la salud, las cifras en Chile muestran que 45% de las mujeres y 46% de los hombres opinan que dedican un exceso de tiempo al trabajo. Hombres y mujeres presentan un alto nivel de estrés (muy estresado 29%; bastante estresado 28.2%). El mayor estrés en las mujeres es a partir de los 30 años (63%) y se sienten más estresadas si trabajan en jornada completa (68.3%) que si lo hacen en jornada parcial 61%⁶.

En relación a la satisfacción, en una investigación empírica realizada por la Escuela de Administración de la Universidad Católica en el año 2002⁷, se evaluó la relación entre flexibilidad, productividad y satisfacción laboral en mujeres ejecutivas de cuentas bancarias. Se les dio la posibilidad de trabajar en la oficina hasta las 14 horas y luego seguir haciéndolo desde sus casas. Esta política no tuvo ninguna incidencia sobre la productividad, pero sí influyó en la satisfacción laboral de las encuestadas. Las que usaron la modalidad de horas flexibles expresaron una gran satisfacción con su lugar de trabajo: sintieron que la empresa las tomaba en consideración de manera integral.

Finalmente, sobre el desempeño, la investigación en terreno demuestra que las personas con conflictos por no poder cumplir debidamente con uno de sus dos roles empiezan a disminuir su desempeño. El tiempo no es totalmente elástico y distintos estudios demuestran que cuando no alcanza para las dos cosas, las personas se lo quitan más bien a la familia que al trabajo, porque ahí es donde el control es mayor. Eso afecta claramente el mundo personal y no significa necesariamente que el empleador logre un desempeño óptimo en la oficina. Éste incluso puede ser inferior al esperado en la empresa: el estrés genera mayor ausentismo, rotación de personal, mayor insatisfacción laboral y menor productividad.

A continuación se presentan algunos factores que juegan un papel relevante en la influencia mutua entre familia y trabajo.

4.1 Roles familiares e inserción laboral

Después de 25 años de un proceso de crecimiento constante de incorporación de la mujer al trabajo, los datos de la encuesta CASEN confirman el

6 Encuesta Comunidad Mujer-Clinica Las Condes 2007, realizada por Adimark, a hombres y mujeres de entre 30 y 65 años, residentes de Santiago, representativa de todos los sectores socio-económicos.

7 Carvajal, Y. , Gutierrez, M. J. & Abarca, N. (2002) Tesis: "Flexibilidad Laboral: realidad y análisis de un caso chileno".

hecho de que para las mujeres el principal impedimento para insertarse en el mercado laboral continúa siendo las labores domésticas. Cabe destacar que la alusión a razones domésticas como impedimento para su incorporación es mayor entre las mujeres de los quintiles de más bajos recursos. Adicionalmente, las mujeres que trabajan y que tienen hijos pequeños dedican un monto mayor de horas a tareas domésticas que aquellas que no tienen hijos (Valenzuela, Tironi & Scully, 2006).

En Chile, la inserción de las mujeres en el mercado laboral aumenta cuando se puede disponer en el hogar de un “otro” que puede hacerse cargo de tareas domésticas⁸. En la encuesta CASEN se aprecia que en la mayor parte de los hogares monoparentales hay un “otro” en edad de trabajar, en tanto, en los hogares biparentales la presencia de un “otro” es menor (Foxley & Troncoso, 2007).

4.2 Vulnerabilidad familiar y situación laboral

La vulnerabilidad de las familias en gran medida depende de la posibilidad de acceder al mercado laboral y de las condiciones que éste ofrezca. La mujer que trabaja y percibe un salario puede proteger a su familia. Numerosas investigaciones dan cuenta que el ingreso de la mujer permite a muchas familias salir de la pobreza (Mineduc, 2006).

Los hogares monoparentales —y por ende con un único ingreso— son más pobres y tienden a ubicarse en los quintiles de menores ingresos. En 1996 la mayor proporción de hogares se encontraba en el primer quintil (22,6%), proporción que aumentó el 2003 en un 3%, al tiempo que decreció en un 3,7% la proporción de hogares monoparentales en el quinto quintil. En cuanto a los hogares biparentales, estos se distribuyeron de manera bastante uniforme en el periodo 1993–2003 y no se aprecian cambios significativos en el tiempo, ubicándose en los quintiles de mayores ingresos. Por ejemplo, en el año 2003, mientras un 51,8% de los hogares monoactivos pertenecían al quintil I o II, sólo un 22,5% de los hogares biactivos se situaban en esos niveles de ingresos (Foxley & Troncoso, 2007).

La condición de vulnerabilidad de los hogares ha tendido a ser estable en el tiempo. La proporción de hogares pobres disminuye para ambas mediciones en dos puntos porcentuales tanto para los hogares monoparentales (de un 15% a un 13,1%) como biparentales (12,5% a un 10,6% en Foxley & Troncoso, 2007).

⁸ Esta medición es parte del trabajo realizado por Foxley & Troncoso, 2007. Se consideró como “otro” a cualquier miembro del hogar mayor de 15 años, en edad económicamente activa, que no fuera ni el o la jefe de hogar, tampoco su cónyuge o pareja, y que al vivir dentro del hogar podría contingentemente considerarse como posible aportador económico o como una ayuda importante en lo que a labores domésticas se refiere.

Entre los factores familiares que más inciden en la situación laboral debe considerarse la edad, el número de hijos y la edad de los hijos.

4.3 Prácticas de trabajo y la participación laboral femenina

Las dificultades para armonizar las responsabilidades familiares y laborales generan problemas y desafíos en especial a las mujeres. Para muchas de ellas, a diferencia de los hombres, la única opción válida de tener un trabajo remunerado es desempeñarse en un empleo de tiempo parcial, en tanto, para otras es realizar una actividad económica dentro de su hogar, lo que les permite compatibilizar su rol de reproducción con un trabajo remunerado.

A nivel mundial, la disponibilidad de modalidades flexibles de trabajo favorece el ingreso femenino al mercado laboral. En Europa, el mayor porcentaje de trabajo a tiempo parcial se encuentra en los Países Bajos, que el 2002 registran un 30%. El Reino Unido muestra un 23%, en tanto en los países del sur de Europa (Portugal, España y Grecia) se observan los porcentajes más bajos de empleo parcial (menor al 10%). Con respecto al género, en todos los países europeos, el trabajo de tiempo parcial es mayoritariamente un fenómeno femenino, particularmente en los Países Bajos y Reino Unido, lugares donde un elevado porcentaje de mujeres trabajan menos de 30 horas semanales (58.8% y 40.1% respectivamente).

Existe una variedad de posibilidades de trabajo de tiempo flexible, como por ejemplo, jornadas intensivas (se trabaja diariamente más horas por día y menos días durante la semana), jornadas flexibles (opción de cambiar los horarios de ingreso y salida del trabajo, generalmente con la condición de que los trabajadores se encuentren presentes en un horario previamente acordado), tele-trabajo (oportunidad de trabajar desde la casa manteniendo contacto con el centro de trabajo) y trabajo ejecutado en el hogar.

En Chile, la baja participación de la mujer en el mercado laboral incide en que el porcentaje que trabaja a tiempo parcial sea bajo. En todo caso, según la encuesta CASEN las mujeres son las que en mayor medida optan por empleos que se realizan en otros lugares (tele-trabajo, trabajo a domicilio, entre otros) o dentro de la vivienda o en un local anexo a ella⁹, empleos que son mayormente compatibles con las labores del hogar. Sin embargo, se suele estimar que los trabajos de medio tiempo presentan inconvenientes en comparación con los de tiempo completo debido a que sus beneficios son inferiores a los que corresponderían a la mitad de un trabajo de jornada completa.

9 El atributo de la encuesta CASEN “en un local anexo a la vivienda” se asumió como un local anexo a la propia vivienda y no a una vivienda cualquiera.

4.4 Maternidad, tamaño de la población e inserción laboral

En muchos países existe preocupación por el descenso de la natalidad, la que alcanza niveles muy inferiores a los necesarios para garantizar la reposición de la población. En el año 2002 existían 74 países que registraban niveles medios de fertilidad, mostrando una tasa de natalidad de 2.1 niños por mujer, número crucial para garantizar el reemplazo generacional de un país (Fundación Chile Unido, 2002). Algunas investigaciones señalan que la cantidad de hijos a la cual aspiran las familias europeas no coincide con el número real. Una de las trabas aludidas por los padres para no tener la cantidad de hijos que desean es la baja compatibilidad entre el desarrollo de la carrera profesional y la maternidad, especialmente por parte de las mujeres jóvenes, lo cual las lleva a aplazar la maternidad (Esping-Andersen, 2002 en Lagos, 2006), siendo esta tendencia difícil de revertir.

En Chile, la tasa de natalidad ha registrado un descenso notable. En el año 2003 se observó un descenso promedio a 1.9 hijos por mujer, cifra bajo la tasa de reemplazo de la población. Ésta es inferior a la de otros países de la región como Argentina, Brasil, Colombia y México (Lagos, 2006). A este paso, la tasa de crecimiento del país se ubicará entre los 4 con menor incremento poblacional de América Latina, después de Cuba y Uruguay (Fundación Chile Unido, 2002).

En nuestro país, la maternidad es considerada un factor crucial en la decisión de trabajar debido a que gran parte de las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo son poco conciliables con las labores de crianza. La mayor parte de los empleos disponibles son de jornada completa y con horarios extendidos. En el caso de hogares biparentales donde no hay hijos, se observó que la gran mayoría son de tipo biactivo (70%), es decir, hogares donde ambos miembros de la pareja trabajan remuneradamente.

4.5 Relación entre el Estado y la familia

- **Estado y privacidad familiar**

La familia siempre ha sido celosa de su ámbito privado y hay grandes reticencias cuando se cree que el Estado puede estar invadiéndola. La ley de violencia intrafamiliar y la ingerencia del Estado en la educación sexual son un ejemplo de estas susceptibilidades. Cuando se ha legislado sobre estas materias se ha considerado como una invasión del espacio privado por parte del Estado.

El celo con que la familia preserva su intimidad se puede observar en la continua discusión acerca del grado en que debe intervenir el Estado al diseñar políticas públicas relativas a la familia. En asociación con dichas normas, también existen grandes interrogantes sobre cómo las políticas

pueden dar cuenta de la heterogeneidad de las familias, respetando los distintos arreglos privados que ellas acuerdan.

Todos estos cuestionamientos requieren ser considerados en las iniciativas de organismos estatales y privados ligados a la familia, los que se encuentran enfrentados a una tensión entre el respeto a la privacidad y la responsabilidad pública.

- **La familia y el rol subsidiario que le asigna el estado en la ejecución de políticas**

En el campo de las políticas sociales, especialmente cuando éstas deben focalizarse en grupos vulnerables, el Estado tiende a relacionarse con las familias como agentes o intermediarias en la ejecución de sus políticas. De alguna manera, a la familia se le asigna un rol instrumental y se le pide hacerse cargo de la gestión de las políticas dirigidas a la familia.

Esta situación es frecuente en el diseño de las políticas, el que utiliza el supuesto de la subordinación femenina al rol de madre, sin responsabilidades laborales y con disponibilidad de tiempo para ser la receptora de los beneficios que el Estado le entrega a su familia. Es probable que desde una perspectiva de eficiencia económica sea menos costoso dejar en manos de la familia o de la comunidad y, en última instancia, en las mujeres, la entrega de ciertos servicios de cuidado de sus miembros. Pero, esta consideración tiene la gran desventaja de reafirmar el rol doméstico de la mujer.

Es necesario evitar un enfoque de tipo instrumental sobre la familia:

- Legítima un rol secundario de la mujer frente al Estado y la sociedad.
- Tiende a trasladar las responsabilidades públicas a la esfera privada.
- Ineludiblemente, acarrea nuevas responsabilidades para las mujeres de todas las edades.

II. Una revisión de las políticas de conciliación familia–trabajo. La experiencia en Estados de Bienestar

1. Origen de las políticas de conciliación familia–trabajo

El interés por conciliar el ámbito laboral y familiar (CFT) ha comenzado a integrarse lentamente en las preocupaciones de los gobiernos, particularmente en los países industrializados y en organismos internacionales. En 1981, la OIT, exhortaba a los gobiernos y a las sociedades a adoptar medidas que fomentaran una participación más equitativa entre hombres y mujeres en el mercado laboral y en la esfera familiar (SERNAM, 2003).

En la mayoría de los países, las políticas públicas no han podido responder a la creciente presencia de conflictos de conciliación familia–trabajo y sus múltiples consecuencias en la sociedad, principalmente en el lugar de trabajo y en la vida de las personas. La dificultad es previsible. Por un lado, las empresas son reacias a incorporar políticas si no ven claramente sus beneficios y su impacto en la productividad. Por otro, todos los temas referidos a la familia se encuentran imbricados con valores nacionales o locales que se consideran esenciales y los roles que deben desempeñar hombres y mujeres son parte de una cultura social que suele estar profundamente arraigada (Hein, 2005).

Sin embargo, la necesidad de aplicar políticas de CFT es cada vez más urgente porque se acumulan las dificultades para conciliar las responsabilidades en estos ámbitos, y ello puede llegar a generar altos costos públicos.

Una breve síntesis de algunos de estos problemas da una idea de la magnitud de su costo social (a partir de Hein, 2005):

- **Soluciones de cuidado familiar poco adecuadas**

Las soluciones a que recurren directamente los empleados dependen de la facilidad de acceso y de su costo. Por lo mismo, muchas veces se adoptan –obligados por las circunstancias– soluciones poco apropiadas, como por ejemplo, delegar el cuidado infantil en hijos mayores –especialmente mujeres–, quienes a veces tienen que dejar de asistir a la escuela; llevar a los hijos al lugar de trabajo, lo que limita las opciones laborales –sólo tomar trabajos donde se permita que vayan con sus hijos–; o uso de medidas extremas para que los niños no molesten durante el trabajo. Las citadas medidas pueden tener un grave impacto en el desarrollo moral, social, cognitivo y físico del niño, perpetuando desigualdades y diferencias en el ingreso monetario.

- **Vulnerabilidad económica de la mujer y su familia**

Cuando una sola persona aporta ingresos en una familia, ésta queda vulnerable frente al despido o disminución salarial. Dicho riesgo disminuye cuando se cuenta con más de un ingreso. Las políticas CFT pueden posibilitar que la mujer trabaje y perciba un salario, protegiendo a su familia y a ella misma de riesgos financieros asociados con la separación, viudez y divorcio.

- **Sub–utilización de la educación y de las habilidades femeninas**

El cuidado familiar asignado exclusivamente a la mujer puede implicar un uso poco eficiente de su capital humano. Los conflictos que genera la falta de CFT dan pocas opciones de trabajo a las mujeres e inciden en la discontinuidad de sus períodos laborales. Por otra parte, la evidencia demuestra que lapsos muy prolongados de ausencia del mundo del em-

pleo pueden traer dificultades para reinsertarse posteriormente, junto con una baja en los ingresos y pensiones.

- **Aumento de las desigualdades**

Una baja intervención gubernamental en el conflicto trabajo–familia puede aumentar las inequidades. En este caso, la remuneración que recibe la mujer se puede ver perjudicada, al tener que asumir las labores de la casa y cuidado de los niños cuando su familia lo requiere, afectando su productividad.

2. Políticas públicas en Estados de Bienestar

En general, se considera como una responsabilidad del Estado garantizar a todos los trabajadores condiciones mínimas de trabajo decente respecto a la extensión de la jornada laboral, permisos y beneficios relativos a la familia. De ahí el interés por analizar las políticas implementadas por el sector público.

Este análisis se concentrará en las políticas públicas de los distintos modelos de Estado de Bienestar. En éstos el Estado asegura la protección social a sus ciudadanos, entendida ella como los derechos a la sanidad, vivienda, educación, servicios sociales, pensiones de jubilación y la protección del empleo o el trabajador. Son dichos modelos, por lo tanto, los que pueden aportar mayor información y conocimiento desde una perspectiva de CFT. Los regímenes de Estados de Bienestar presentan variaciones importantes en el campo de la CFT. Algunos casos del modelo:

- Socialdemócrata o nórdico, implementa una política social que en forma explícita aumenta la independencia económica femenina. En los países nórdicos, el acento en el individuo es un principio crucial de las políticas públicas.
- Liberal o anglosajón, pone énfasis en el mercado. Las políticas públicas de cuidado infantil y los permisos parentales que impulsa se fundamentan más en la responsabilidad individual que en una de tipo colectivo.
- Conservador, también llamado continental, favorece la familia aunque muestra diferencias entre países.
- Mediterráneo, caracterizado por un menor gasto y estar fuertemente basado en el sistema de pensiones. Los gastos en asistencia social son muy bajos.

Para observar los efectos de las políticas implementadas por los Estados de Bienestar, se ha reunido en una tabla información sobre el comportamiento de variables relevantes y, en una segunda, las facilidades que se otorgan a padres y madres en el momento de tener un hijo, y las retribuciones que éstos

reciben durante el período en que se ausentan del trabajo. Ambas tablas, analizadas en conjunto, permiten formarse una opinión sobre cómo operan algunas políticas de CFT.

TABLA 1 Indicadores de actividad femenina, fecundidad y de empleo en algunos países europeos

Pais	Tasa de actividad femenina	Tasa fecundidad ^a	% mujeres con trabajo jornada parcial ^{ba}	Tasa desempleo	Gasto social en familias (% del PIB)	Gasto social en familias (en euros)
Modelo Liberal						
Reino Unido	67.8	1.65	43.8	5	1.8	439.3
Modelo Escandinavo						
Finlandia	74.1	1.73	16.6	9,1	3.1	718.4
Modelo Conservador						
Alemania	63	1.35	39	7.7	3	699.6
Francia	62.5	1.89	30.3	8.5	2.7	597.4
Países Bajos	65.7	1.71	71.3	2.4	1.2	269.9
Modelo Mediterráneo						
España	50.7	1.24	17.2	10.6	0.5	71.1
Grecia	49.7	1.25	6.8	10.5	1.9	176.2
Italia	46.2	1.25	17.7	9.4	0.9	166.5
Promedio UE	59.8	1.46	33.4	7.3	2.1	445.1
CHILE	37	2	7.5	6,4	S/I	—

Fuente: Eurostat, 2000, citado en Gómez & Martí, 2004. Para Chile, la tasa de actividad femenina en SERNAM, 2006; la tasa de fecundidad en UNICEFF, 2007; la tasa de desempleo en El Economista, 2007 y el porcentaje de mujeres con trabajo en jornada parcial en OIT, 2007.

TABLA 2 **Comparación países europeos, EEUU y Chile en cuanto a duración de permiso maternal, parental y sus retribuciones**

País	Permiso maternal legal	% Retribución sueldo mujer	Permiso paternal legal	% Retribución sueldo hombre
Modelo Liberal				
Reino Unido	26 semanas	6 semanas con más 75% sueldo Resto semanas. 0%	14 días	Pago fijo de 100 libras semanales
Modelo Conservador				
Alemania	14 semanas (14 pre y 6 post)	Sueldo promedio con tope de 13€ al día	0 días	–
Francia	16 semanas (6 pre y 10 post) ⁽¹⁾	100% sueldo mínimo y máximo diario. Empresa cubre una parte ⁽¹⁾	14 días diario.	100% sueldo bruto con límite máximo
Austria	16 semanas (16 pre y 8 post)	Hasta sueldo promedio de las últimas 13 semanas o 3 meses	–	–
Bélgica	15 semanas	82% sueldo sin tope	10 días (sector privado) 4 días (sector público)	100% 3 días y 82% el resto
Países Bajos	16 semanas (6–4 pre y 10–12 post)	100% sueldo con tope diario de 153€	2 días	100% sueldo
Modelo Escandinavo				
Dinamarca	18 semanas (4 pre y 14 post)	90% sueldo anterior con tope de 394€ semanal	10 días	90% sueldo anterior con tope de 430€
Finlandia	16 semanas	Más del 75% sueldo	18 días (incluye sábados)	En torno al 60% del sueldo
Noruega ⁽⁴⁾	54 semanas o 44 semanas (3 semanas pre y 6 post) Padre debe tomar mínimo 6 semanas o se pierden y el resto puede compartirse entre ambos padres	80% sueldo 100% sueldo	45 semanas o 35 semanas compartidos con la madre.	80% 100% sueldo
Suecia	50 días	80% sueldo	10 días	80% sueldo actual
Modelo Mediterráneo				
España	16 semanas (post al menos 6 semanas)	100% sueldo ⁽¹⁾	2 días	100% sueldo ⁽¹⁾
Grecia	112 días 56 pre y 56 post)	Sueldo neto con tope de 36€ diarios	–	–
Italia	20 semanas (1–2 meses pre y 3.4 meses post)	80% de los últimos sueldos	13 semanas ⁽⁴⁾	80% sueldo ⁽⁴⁾
CHILE	17 semanas	100%	5 días	100%(3)

Fuente: Koopmans, 2006. (1) Gómez & Martí, 2004. (2) Canada Inmigrant Job Issues, 2007. (3) Dirección del Trabajo, 2007. (4) APESMA, Professional women's network, 2001.

Al analizar con detención ambas tablas se puede observar comportamientos diferenciados y sacar algunas conclusiones.

En forma independiente del acento que ponen el modelo escandinavo, liberal y conservador en los individuos, en la familia o en la libertad de tomar las opciones deseadas, todos ellos se caracterizan por: lograr altos porcentajes de incorporación de la mujer al trabajo, tasas de fecundidad no tan bajas si se compara con el modelo mediterráneo, mayores porcentajes de mujeres trabajando con jornada parcial, excepto Finlandia, y más alto gasto social en familia.

Por otra parte, en los tres primeros modelos mencionados –escandinavo, liberal y conservador– varían los tiempos de permiso que se dan a las madres y los padres cuando tienen hijos y la retribución económica que ofrecen durante ese periodo. Los países del modelo mediterráneo también poseen diferencias entre sí en relación a los permisos a las madres y la retribución que otorgan a ese tiempo, y no se distinguen mucho de los otros tres. La gran distinción está en que esos tres primeros dan más tiempo de permiso a los padres para acompañar a su mujer durante las primeras semanas después del nacimiento del hijo. Se puede concluir que incentivan una paternidad responsable, la relación y apego con el niño.

Desde una perspectiva de políticas de CFT, a partir de la información reunida para los modelos de Estado de Bienestar escandinavo, liberal y conservador, se podría concluir que en primer lugar la preocupación gubernamental por el bienestar de la familia favorece la incorporación de la mujer al trabajo. En segundo término, que es posible que las diferencias entre países y modelos se expliquen porque cada país aplica una solución propia a la CFT, pero que su logro se deriva de que hay una visión del problema que les permite regular las medidas con una visión sistémica. Este último punto posee gran importancia porque el factor cultural y la participación del sector privado en la aplicación de estas medidas son cruciales para su éxito. De modo que no es posible pensar en la práctica de una solución general. Cada país requiere considerar los otros actores en juego y a partir de sus características diseñar las medidas más adecuadas.

Respecto de la información presentada, otro aspecto que merece un comentario es el comportamiento de los países que conforman el modelo mediterráneo en relación a la tasa de actividad laboral femenina y la tasa de fecundidad. Es interesante la situación de estas naciones, ya que todos son muy tradicionales en lo que respecta a la familia, el rol de la mujer y con un comportamiento totalmente atípico. Son países que tienen las más bajas tasas de natalidad, han hecho grandes esfuerzos para revertirlas y la incorporación de la mujer al trabajo es relativamente más baja si se compara con la tasa de actividad femenina alcanzada por el resto de las naciones en los otros tres

modelos comentados. Vale decir, las mujeres tienen un comportamiento moderno en relación a la tasa de fecundidad y ese comportamiento no tiene un correlato en su incorporación al trabajo. La única hipótesis posible de plantear, con la información disponible, es que el concepto de familia tradicional pesa fuertemente en estos países, el que debe generar barreras difíciles de superar para las mujeres, hecho que les impide incorporarse al trabajo. Pero, al mismo tiempo, la presión cultural no es capaz de evitar que ellas hagan opciones personales en términos de fecundidad, distintas a lo que se esperaría del modelo cultural de familia tradicional.

Con los datos disponibles no es posible sacar conclusiones sobre el impacto de políticas de CFT. La información a través de estos indicadores es indirecta y presenta un corte en un momento del tiempo, por lo que no es posible inferir tendencias. Sin embargo, a nuestro juicio, el conjunto de medidas que han llevado a cabo todos estos regímenes, si se miran desde la perspectiva de la CFT, muestran un abanico bastante limitado de medidas. Para tener impacto en espacios tan complejos como la familia y el trabajo se requiere diseñar un espectro de disposiciones mucho más amplio y mantener un enfoque sistémico.

Por último, una palabra sobre Chile. Las cifras que presentan ambas tablas son el resultado de una política de protección a la maternidad. Los permisos maternales y su retribución son una norma de antigua data en el país, a la que en los últimos tiempos se le ha enriquecido al incorporar los permisos parentales.

3. Resultados no previstos

Estos enfoques y las políticas correspondientes, han tenido consecuencias no previstas:

- Han contribuido a facilitar la conciliación del trabajo y la familia en algunos grupos de mujeres, pero a la vez implícitamente han remarcado que la familia es responsabilidad de la mujer.
- Dado lo anterior, las mujeres quedan en una situación precaria frente al empleo y sus exigencias debido a que se las considera fuerza de trabajo secundaria.
- Los empleadores suelen aplicar las medidas de conciliación sólo en los niveles directivos y profesionales.

En consecuencia, sus resultados no han sido los esperados. Tal vez, el más importante y no previsto es que las acciones, aún cuando se declare que consideran su efecto sobre hombres y mujeres, terminan por actuar sólo sobre la relación madre-trabajo, lo que las convierte no sólo en parciales sino que perpetúan la responsabilidad del cuidado del hogar exclusivamente

en la mujer. Tanto es así que, uno de los mayores reclamos que hoy se hacen en España a la Ley de Conciliación, es que validó el concepto de la relación mujer–familia por sobre el derecho del padre a asumir responsabilidades con sus hijos al margen de la mediación de la madre. No obstante, que en su declaración de principios se destacó específicamente que contemplaría el derecho individual de paternidad para los hombres. No hay duda que la cultura penetra hasta las intenciones de los propios legisladores, acrecentando las dificultades de generar cambios cuando éstos afectan sus supuestos.

4. Las enseñanzas que deja la experiencia en otros países

En los países desarrollados, las políticas de CFT avanzaron buscando dar respuesta a las facetas más conflictivas de la relación familia –trabajo. La incorporación de la mujer al trabajo es el factor detonante de este proceso. Por lo mismo, su evolución ha estado vinculada a las políticas de género e, incluso, a los distintos énfasis que ésta ha tenido en el tiempo. Últimamente, se le ha asociado también con la baja de la natalidad. Podrían distinguirse tres momentos en el enfoque de esta política en vinculación con distintos énfasis en su aplicación.

En un primer momento se recogieron los aspectos más visibles de este conflicto: las dificultades de la mujer para incorporarse al mercado laboral. Es así que en los años '70 estas políticas fueron definidas como un tipo de política de género, las que favorecieron la incorporación de la mujer al trabajo. La génesis de este enfoque se vincula con dos supuestos interrelacionados:

- La organización del trabajo concebida en función de un empleado con total disponibilidad para asumir los requerimientos laborales. Se trata entonces de un mercado laboral pensado para hombres que no tienen responsabilidades en el hogar.
- El modelo de proveedor –que identifica al hombre con el trabajo y a la mujer con la actividad doméstica– no se modificó con la incorporación de la mujer al ámbito laboral, lo que significó para ella asumir un doble rol. Esta situación genera en las mujeres una fuerte exigencia y presión.

En un segundo momento, ante la nueva realidad generada por la incorporación de la mujer al mercado del trabajo, el foco se puso en los problemas que genera la maternidad y en las tareas de cuidado para facilitar la incorporación de la mujer al trabajo bajo condiciones de mayor igualdad. Al no modificar los supuestos en los cuales ha funcionado la familia y el trabajo, se ha contribuido a generar la figura del padre ausente y a la desvalorización del trabajo femenino. Este último punto se basa en un imaginario que considera su aporte a la familia como un ingreso secundario y su labor como una mano de obra costosa y de baja rentabilidad.

En un tercer momento –cuya aplicación se inició en algunos países simultáneamente con el enfoque anterior–, se amplió el objetivo de la política de CFT y se puso el acento en el incremento del empleo femenino, el aumento de la natalidad y la incorporación de los hombres como beneficiarios de la misma, para romper con la división de roles tradicionales de género al interior del hogar. Un ejemplo de este esfuerzo es la Ley de Conciliación dictada en España en 1999.

A partir de estos antecedentes, se podría decir con propiedad que una política de CFT, como tal, hasta ahora no ha existido. Las medidas que se han aplicado son dimensiones de la política hacia la mujer, a las que se ha añadido la preocupación por el decrecimiento de la población que amenaza la tasa de reposición de los países europeos.

III. Conclusiones

1. Una nueva definición

La importancia que para la sociedad tiene este problema, requiere de una nueva mirada que acumule la experiencia en la aplicación de políticas y le de un horizonte que cubra integralmente su problemática, la que va más allá de la mujer y del crecimiento de la población.

Las principales consideraciones que se deben tener en cuenta en las políticas públicas que se propongan son:

- Incluir a hombres y mujeres por igual.
- Mirar el conjunto de actores involucrados como una realidad sistémica.
- Aplicar estas medidas en forma simultánea.

Con respecto a la política de CFT y su relación con las de género, es importante destacar que para favorecer el logro de las acciones en beneficio de la mujer hay que incorporar sus objetivos en las políticas que impulsan otras áreas de la acción pública. En esta línea se ubica la iniciativa del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) el 2002 de incorporar el sistema de equidad de género a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) como una forma de lograr sus metas dentro de la administración pública. También, desde el empleo, hay que darle otra connotación a este asunto. No se trata solamente de un incremento del empleo femenino, se busca una reorganización del trabajo acorde con las necesidades de las familias y de las organizaciones. La consideración de éstos ámbitos es crucial. Los conflictos de CFT los tienen las personas porque son parte de una familia. Las organizaciones, por su parte, para realmente lograr la conciliación tienen que ir más allá de la ley y, para ello, requieren tener motivación. Este aspecto es muy importante porque el

ámbito de acción de la política, como ya se dijo, proporciona sólo el piso que garantiza bases de igualdad para las empresas y los trabajadores.

Adicionalmente, nuestra visión de la política de conciliación se inspira en la línea de pensamiento que ha ido progresivamente cambiando el enfoque del desarrollo. Se considera y define políticas que en forma muy concreta consideran que su beneficiario es la persona. Esta orientación se inicia con el “desarrollo con cara humana” propuesto por UNICEF y con los trabajos realizados por el PNUD sobre desarrollo humano. En esta línea de trabajo, Amartya Sen (en Machinea, 2007) últimamente ha agregado nuevas precisiones señalando que para lograr el desarrollo tiene la mayor importancia potenciar las capacidades de los individuos para que puedan satisfacer sus propias necesidades. En este sentido, la libertad de opción –en forma independiente al valor que tiene por sí misma– juega un rol instrumental central para alcanzar el desarrollo. Se trata de aumentar la capacidad de las personas para vivir de acuerdo a sus valores y preferencias. Todas estas contribuciones favorecen y potencian el sistema familiar. No hay que olvidar que la familia es la suma de sus integrantes y los proyecta más allá de ellos, pero en su base están las personas que la componen y mientras más éstas se desarrollen, la familia más lejos puede posicionarlas.

A partir de este conjunto de iniciativas ha surgido una línea de trabajo vinculada con el desarrollo humano en relación con las políticas públicas. Esta reconoce la importancia de considerar la heterogeneidad de las personas y de las familias, la diversidad de los contextos, climas sociales y familiares en que se desenvuelven y sus diferencias de perspectivas relacionales.

A nuestro juicio, estos planteamientos invitan a una mirada más profunda y amplia del abanico de medidas que incluye una política de conciliación, corroborando la necesidad de ir más allá de los objetivos de género y de empleo, si bien los incluye. En este caso, responde a una forma de entender el sistema familiar y el mundo del trabajo, además de la relación que existe entre ambos. A nuestro modo de ver, las políticas de conciliación son una dimensión central de las políticas de desarrollo humano.

Esta conclusión exige considerar otras dimensiones que inciden en el desarrollo y la calidad de vida de las personas de manera de superar visiones parceladas de la realidad. Recoge la importancia del enfoque sistémico. De hecho, su aplicación se inicia con la consideración de la familia como un sistema, vale decir, tener presente que el padre y la madre son sus ejes y tienen iguales responsabilidades. Luego, se proyecta a los vínculos que establece el trabajo con las personas, los que tienen que ponerse en el marco de su sistema familiar. Finalmente, debe tenerse presente cómo los ajustes entre trabajo y familia pueden afectar la economía, la que requiere seguir desarrollándose para retroalimentar al sistema.

Con estos antecedentes, **postulamos que una política de conciliación entre la familia y el trabajo tiene como objetivo propender a mejorar la calidad de la vida privada y familiar junto con generar beneficios para las empresas.**

Estos dos objetivos son perfectamente conciliables. La teoría del desarrollo humano señala que la expansión de la libertad de las personas para hacer opciones de acuerdo a sus necesidades personales y familiares genera per se desarrollo. A su vez, la experiencia señala que a menor grado de conflicto entre estas dos dimensiones es mayor el compromiso con el trabajo, mejora el clima laboral, disminuye el ausentismo y la rotación en el empleo, factores todos que afectan la productividad de las empresas.

Formular una política pública a partir de estas consideraciones enfrenta diversas complejidades:

- Superar dos dicotomías fuertemente enraizadas en nuestra cultura: la segregación conceptual tradicional entre familia y trabajo, y la asociación de la mujer con la familia y del hombre con el trabajo. Hasta ahora, estas dicotomías están subyacentes en la formulación de las políticas que afectan la vida de hombres y mujeres e implícitamente reaparecen cuando se legisla. Ir más allá de estas dicotomías significa que esta política debe legislar para hombres y mujeres.
- El marco regulatorio que fija la política pública debe considerar las necesidades de una diversidad de familias –cada vez mayor– y de empresas según rubros productivos.
- Debe tener características que promuevan la cooperación y la confianza entre el Estado y las empresas, motivando a estas últimas a generar beneficios más allá de la ley.
- Son de difícil evaluación, principalmente por dos motivos. Es complejo hacer evaluaciones entre empresas y compararlas porque las acciones deben ajustarse a las características de sus respectivos rubros productivos. Al interior de las organizaciones, su evaluación debe tener presente que las mismas acciones pueden generar una variedad de resultados según sea la diversidad de familias de sus trabajadores.
- Para superar las consecuencias no previstas deben considerarse simultáneamente las distintas acciones que comprende. Aplicadas en forma aislada ninguna da una respuesta adecuada al problema y conducen a resultados no esperados.
- Evaluar la forma de apoyar con medidas específicas de conciliación la situación de hombres y mujeres de escasos recursos que se incorporan a mercados informales.

2. Ámbitos de acción de la política de conciliación familia y trabajo

Desde una perspectiva de desarrollo humano es conveniente poder contar con un panorama claro de las diferentes acciones y sus respectivos campos. También es importante hacer notar que las distintas políticas que se sugieren tienen diversas proyecciones temporales tanto en su aplicación como en sus efectos. Algunas, como todos los cambios que afectan la cultura, deben tener una aplicación continua y sus efectos se podrán apreciar en el largo plazo; otras, como las que requieren capacitación se aplicarán regularmente cada cierto tiempo y lo probable es que sus efectos se observen en el mediano plazo. Además, todas las propuestas que exigen legislación, como es natural, ocurren en un periodo de tiempo y empiezan a regir en forma inmediata.

La simultaneidad de las medidas se estima fundamental porque las acciones deben apuntar todas en una misma dirección, aún cuando los resultados se vayan logrando en el tiempo. Si se quiere superar factores culturales fuertemente enraizados en la sociedad, es determinante que las señales sean claras.

Para una mejor visualización de los ámbitos de la política, éstos se han sistematizado en la siguiente matriz:

Políticas públicas conciliación trabajo-familia

Campos de Acción			
Sujetos de las Acciones	Política Social	Política Laboral	Cambio Cultural
Persona	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación de adultos - Capacitación institucional 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Educación - Valorizar paternidad - Formar en derecho y responsabilidades a los padres
Familia	Sistema de Protección Social <ul style="list-style-type: none"> - Cuidado niños - Cuidado adultos - Cuidado post jornada escolar 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilidad para responder a demandas familiares - Apoyo fiscal a la madre mayores y enfermos sola que trabaja de los quintiles más bajos 	Campañas de difusión: <ul style="list-style-type: none"> - Del valor paternal - Derechos y responsabilidades de los padres
Trabajo	Planificación Urbana: <ul style="list-style-type: none"> - Manejo del tiempo - Traslado al trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes fiscales que favorezcan la conciliación familia – trabajo - Definición jornada horario - Vacaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Cambiar los conceptos de trabajo y educación, a través de programas de difusión

Las acciones se clasifican en medidas de Política Social, Política Laboral y Cambio Cultural. Los sujetos de estas acciones son la Persona, la Familia y el Trabajo.

En el análisis que hemos llevado a cabo es posible observar que el tema de la conciliación trabajo familia afecta a diversos aspectos de nuestra vida en sociedad. El interés por solucionar esta tensión que se produce entre la necesidad de realizar actividades de producción y actividades en bien del desarrollo personal y familiar debería comprometer al gobierno, las organizaciones laborales, las familias y las empresas. En lo que respecta a las Políticas Sociales es necesario proponer un apoyo tanto a las personas, como a las familias y a la actividad productiva que éstas realizan.

En los cambios que se observan en los empleados y en las organizaciones es importante destacar la necesidad de personas con mayor educación y entrenamiento, capaces de llevar a cabo tareas cada vez más exigentes, en forma autónoma y con la posibilidad de tomar decisiones. Por otra parte, en la familia se está experimentando un cambio de roles tanto en hombres como en mujeres, en lo que respecta al trabajo y el cuidado familiar. Estas transformaciones son muy complejas y de difícil aceptación ya que afectan supuestos mentales muy enraizados. Por lo mismo, se requiere de un apoyo psicológico y de programas de capacitación para adultos que se entregue en lugares comunitarios cercanos a los lugares donde viven las personas.

Las familias necesitan apoyo por parte del Estado para el cuidado de sus miembros más vulnerables como son los niños, adultos mayores y discapacitados. Estos sistemas de protección social idealmente deberían entregarse en centros cercanos a la residencia de las personas. En cuanto al apoyo que se debe entregar para la actividad laboral es necesario contar con sistemas de transporte y de creación de barrios –planificación urbana– que permitan a los individuos cumplir tanto con su trabajo como con el cuidado y desarrollo de los futuros ciudadanos.

Por su parte, la ley laboral fija los parámetros dentro de los cuales se pueden pactar las condiciones mínimas de trabajo. Establece el piso a partir del cual empleadores y empleados pueden convenir acuerdos de beneficio mutuo. En este caso, se habla de piso y de condiciones mínimas, porque los acuerdos que pueden generar beneficio mutuo en este campo es posible que requieran ir mucho más allá de la norma dependiendo de las exigencias de la producción y las necesidades familiares de los empleados y empleadas en cada empresa, las que pueden estar muy asociadas al tipo de fuerza de trabajo que ésta requiere.

El punto crucial para lograr conciliar la familia y el trabajo es la flexibilidad laboral, la que puede asumir diversas formas: flexibilidad de jornada, horaria, en períodos especiales, etc. Si se analizan las disposiciones de la última reforma laboral –las contenidas en la Ley 19.759, aprobada el año 2001– y disposiciones posteriores, se puede concluir que la norma ha abierto un espacio amplio de flexibilidad para negociar acuerdos ventajosos entre

empleados y empleadores para resolver este tema. Aún cuando la ley puede ofrecer más oportunidades, lo que se requiere con mayor diligencia es que haya oferta de empleo a partir de estas oportunidades. Además, es necesario agregar nuevas disposiciones, para proteger a la madre sola que trabaja. Por ejemplo, entregarle un subsidio para permitirle negociar mejores condiciones de trabajo sin sentir que está arriesgando su única posibilidad de sustento.

No obstante, el tema de fondo es la importancia de un cambio cultural. Dicha transformación debe apuntar principalmente a la cultura familiar y laboral. Nuestra cultura no favorece que los padres asuman igual responsabilidad que las madres en el cuidado de sus hijos y la cultura laboral y de las empresas tampoco refuerza ese tipo de conductas. Por el contrario, por lo general, el tema de conciliación familia y trabajo se entiende como un problema que atañe a las mujeres. Muchos hombres no solicitan este tipo de beneficios –cuando tienen posibilidades de hacerlo– por temor a perjudicar su carrera profesional.

Es necesario renovar la noción que existe en nuestra sociedad sobre el rol que compete a ambos padres en la familia. Lo mismo sucede con el concepto y el sentido del trabajo. Éste como medio y fin integrado a otros fines en la vida –como la misión de padre y madre– es poco frecuente en nuestra sociedad. El trabajo ha pasado de ser un fin a constituir una forma de vida. El valor de ser padre, las responsabilidades de ambos padres en el cuidado y la educación de los niños y el sentido del trabajo son conceptos que es necesario renovar para lograr la armonía buscada. Esa renovación que favorecerá condiciones que permitan conciliar la familia y el trabajo puede ser impulsada a través de los contenidos de la educación, con campañas de difusión a través de los medios de comunicación y con incentivos fiscales a las empresas que acrediten facilitar la conciliación generando una cultura laboral acorde con este propósito.

3. Marco institucional

El marco institucional que corresponde a esta política debe ser pensado con un criterio estratégico político. Las consideraciones que deben tenerse presente al tomar esta decisión son, al menos, las siguientes:

- Será necesario coordinar acciones propias de los siguientes campos: trabajo, mujer, capacitación, educación, desarrollo urbano, cuidado infantil, enfermos y ancianos.
- La entidad que tenga a cargo esta política debe contar con la confianza de los empleadores y ser capaz de generar lazos de cooperación con ellos.
- Deberá ubicarse en un plano vinculado con la toma de decisiones.

En nuestra opinión, estas condiciones podrían darse si se contara con un Consejo Económico y Social de ministros, el cual tendría a su cargo las políticas que tienen prioridad gubernamental, dado que su implementación requiere de la concurrencia de varias áreas institucionales de políticas públicas. La conciliación entre familia y trabajo tiene este carácter: es multisectorial y debiera tener prioridad en virtud de un acuerdo del Gobierno de Chile con la Organización Mundial del Trabajo en el marco del Código de Buenas Prácticas Laborales.

Las decisiones de los ministros, en este campo, debieran contar con la asesoría de una Mesa de Trabajo, la cual debe contemplar la participación del sector privado y de los gremios. Dicha Mesa debiera ser un órgano asesor de la Subsecretaría del Trabajo del Ministerio del Trabajo.

Referencias

- **Abarca, N., Majluf, N. & Rodríguez, D.**, 1998. Identifying management in Chile: A behavioral approach. *International Studies of Management & Organization* 28(2), 18–37.
- **Ancona, D., Kochan, T., Scully, M., Van Maanen, J. & Westney, E.**, 1996. The new organization. En *Managing for the future: Organizational behavior and processes*. Cincinnati: South Western College.
- **APESMA**, Professional women’s network, 2001. Maternity leave around the world – a table of comparisons. Disponible en: http://www.apesma.asn.au/women/maternity_leave_around_the_world.asp
- **Bartsch, R., Burnett, T., Diller, T. & Rankin Williams, E.**, 2000. Gender representation in television commercials: Updating an update. *Sex Roles* 43(9–10), 735–743.
- **Centro de Políticas Públicas de la Universidad del Desarrollo**, 2006. Familia y políticas públicas. Estudio de opinión pública. Disponible en: http://www.udd.cl/prontus_udd/site/artic/20061103/asocfile/encuesta_familia_cpp.pdf
- **Dirección del Trabajo de Chile**, 2007. Código del Trabajo de Chile (vigencia desde junio de 2007). Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/article-59096.html>
- **Eagly, A. H.**, 2004. Few women at the top: How role incongruity produces prejudice and the glass ceiling. En D. van Knippenberg & M. A. Hogg (Eds.), *Leadership and power: Identity processes in groups and organizations* (pp. 79–93). Londres: Sage Publications.

- **El Economista** (2007, marzo). Tasa desempleo en Chile fue del 6,4 por ciento en trimestre diciembre–febrero. Disponible en: <http://www.economista.es/economia/noticias/189332/05/07/Tasa-desempleo-en-Chile-fue-del-64-por-ciento-en-trimestre-diciembre-febrero.html>
- **Foxley, A. & Troncoso, J.**, 2007. Transformación de las Familias de la Región Metropolitana: Análisis comparado a partir de una perspectiva de Género. Taller de Titulación, Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- **Fundación Chile Unido**, 2002, julio. Menos niños y más ancianos, la población del siglo XXI. No. 69. Disponible en: www.chileunido.cl/corrientes/docs_corrientes/CdeOp69envejecimiento.pdf
- **Fundación Chile Unido**, 2006. Chile Unido Opina. ¿Está en crisis la familia? No. 51. Disponible en: <http://www.chileunido.cl/opina/chile51.htm>
- **Gómez, S. & Martí, C.**, 2004. La incorporación de la mujer al mercado laboral. Implicaciones personales y medidas estructurales de conciliación trabajo–familia. Documento de Investigación No. 557. Barcelona: IESE Business School, Universidad de Navarra.
- **Gregory, R. F.**, 2003. Women and workplace discrimination. Overcoming barriers to gender equality. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- **Hein, C.**, 2005. Reconciling work and family responsibilities. Practical ideas from global experience. Ginebra: International Labor Office.
- **Hendricks, A. M., León, C. & Chinchilla, N.**, 2006. Estado de las políticas de conciliación en Hispanoamérica. Estudio No. 36. Disponible en: <http://www.iese.edu/research/pdfs/ESTUDIO-36.pdf>
- **Koopmans, I.**, 2006. Conciliación de la vida laboral y familiares Europa. En E. Casado (Ed.), Los desafíos de la conciliación de la vida familiar y profesional en el siglo XXI (pp. 23–55). Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- **Lagos, M. P.**, 2006. Políticas públicas destinadas a la conciliación entre familia y trabajo. Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencias Políticas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Lehmann, C.**, 2003. Mujer, trabajo y familia: Realidad, percepciones y desafíos. Análisis sobre la base de la Encuesta CEP de Diciembre 2002. Puntos de Referencia, No. 269, Septiembre.
- **Machinea, J. L.** (2007). Discurso de Sr. José Luis Machinea. En A. Sojo & A. Uthoff (Eds.), Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas dimensiones (pp.9–12). Santiago: Naciones Unidas.

- **Majluf, N.; Abarca, N. & Rodríguez, D.**, 1999. Country learning: The changes in Chilean management. Milestones in management project. En W. Hill, H. Siegart, J. Mahari (Eds.), *Corporate Development*, Vol. VII (pp. 217–236). Verlag, Schaffer Poeschel, Manz, Wirtschaftsverlag Bachem.
- **Ministerio de Educación de Chile (Mineduc)**, 2006. Presidenta de la República promulga reforma constitucional que garantiza gratuidad y acceso universal al kínder. Disponible en: http://www.mineduc.cl/index.php?id_contenido=4366&id_seccion=10&id_portal=1
- **Muñoz, M., Reyes, C., Cobarrubias, P. & Osorio, E.**, 1991. Chile en familia. Un análisis sociodemográfico. Unicef e Instituto de Sociología, P. Universidad Católica de Chile.
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2004. Romper el techo de cristal. Las mujeres en puestos de dirección. Actualización 2004. Ginebra: OIT
- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, 2007. Chile: Informe de Empleo para el año 2006. Disponible en: <http://www.oitchile.cl/pdf/Informeempleochile2006.pdf>
- **Powell, G. & Graves, L.**, 2003. Women and men in management (3a. Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- **Sernam**, 2000. Una reflexión necesaria: Familias y políticas públicas. Santiago: Sernam.
- **Sernam**, 2003. Cómo conciliar vida laboral y vida familiar. Disponible en: <http://www.accionrse.cl/app01/home/pdf/documentos/GuiaConciliacion>
- **Sernam**, 2004. Mujeres chilenas: Tendencias en la última década (1992 – 2002). Sernam: Santiago.
- **Sernam**, 2006. Observatorio sobre la situación de la mujer. Departamento de Estudios y Estadísticas. Disponible en: http://www.sernam.cl/basemujer/analisis/obs_sit_de_la_mujer.pdf
- **Unicef**, 2007. Chile: Estadísticas. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/chile_statistics.html
- **Universidad Diego Portales**, 2005. Presentación: Transformaciones de la familia chilena. Santiago: UDP Instituto de Ciencias Sociales.
- **Valenzuela, S., Tironi, E. & Scully, T. R.** (Eds.), 2006. El eslabón perdido: Familia, modernización y bienestar en Chile. Santiago: Taurus.
- **Valdés, X.**, 2004. Familias en Chile: Rasgos históricos y significados actuales de los cambios. Santiago: Series y Conferencias Cepal

Política de infancia en el nivel local: requerimientos y aportes de la gestión de información

INVESTIGADORES

DAGMAR RACZYNSKI

Académica Instituto Sociología UC

PAULA BEDREGAL

Académica Escuela Medicina UC

JUAN CARLOS FERRER

Académico Escuela Ingeniería UC

PAULA MARGOTTA

Investigadora Programa de Políticas Públicas UC

DINO BESOMI

Investigador Programa de Políticas Públicas UC

CRISTIÁN GARCÍA

Investigador Programa de Políticas Públicas UC

Resumen

El siguiente trabajo se enmarca en la prioridad gubernamental de implementar un sistema de protección a la infancia que iguale las oportunidades de todos los niños/as chilenos y contribuya a su desarrollo más óptimo. En esta línea, la contribución esencial del documento es avanzar en definir los requerimientos mínimos de un sistema de información pertinente y útil a la gestión de la infancia a nivel local. El propósito es que este sistema integre información central y local al mismo tiempo, siendo una de las hipótesis que, de implementarse, impulsaría y consolidaría un trabajo coordinado entre los sectores involucrados en el tema.

Este documento propone un conjunto de indicadores mínimos que debiera incluir el sistema, divididos en cinco áreas fundamentales (niño/a, entorno familiar y comunitario, oferta de servicios, demanda de la población y coordinación); identifica los beneficios de la instalación de un sistema de este tipo, como un mejor aprovechamiento de los recursos, el logro de políticas

locales más activas y pertinentes, además de la posibilidad de realizar un mejor control de gestión. También se exponen y desarrollan algunos elementos importantes a considerar en la instalación de este sistema, como por ejemplo, una adecuada implementación por etapas, la conveniencia de exportar información pertinente, ya existente en otras bases de datos, y alternativas de apoyo para financiar la construcción e instalación del sistema.

Introducción

Este trabajo se enmarca en la prioridad gubernamental de “implementar un Sistema de Protección a la Infancia, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas chilenos desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica, independiente de su origen social, género, la conformación de su hogar o cualquier otro factor potencial de inequidad¹” y en las propuestas que elaboró el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, publicadas en el informe *El Futuro de los Niños es Siempre Hoy* (junio 2006). El informe, basándose en el conocimiento científico acumulado y su convergencia con los contenidos de la Convención de Derechos de niños/as, ratificada por el Gobierno Chileno en 1990, propuso los siguientes elementos como principios básicos de la política hacia la infancia y su gestión:

- **Primera infancia y ventanas de oportunidad.** La primera infancia presenta ventanas de oportunidad, y riesgos, para el desarrollo humano, por lo que la inversión en infancia es fundamental desde la perspectiva ética y de derechos sociales, a la par que es estratégica para el país y rentable económica y socialmente.
- **Foco en el desarrollo integral de los niños.** Gestión centrada en el interés superior del niño. El centro y foco de las políticas a favor de la infancia es el desarrollo integral de los niño/as, por lo que la política debe estar en función de metas de desarrollo infantil integral y considerar mecanismos de coordinación y control específicos destinados a integrar los servicios y prestaciones en función de los requerimientos del niño/a.
- **Importancia del nivel local y el entorno más cercano del niño/a.** El primer y principal agente de desarrollo de los niños/as es la familia. El entorno comunitario y social en que reside no es ajeno al desarrollo infantil. Es así como puede protegerlo positivamente o ser un factor de riesgo. Estos dos elementos señalan que la municipalidad, como administración y gobierno local, tiene un rol explícito en la gestión de la infancia.

1 Decreto Supremo N° 72 de abril de 2006

- **Coordinación intersectorial y central–local.** También son parte del entorno de desarrollo infantil las políticas sectoriales, donde destacan las de educación, vivienda equipamiento comunitario, salud y trabajo. Que cada una de éstas funcionen bien en su propio ámbito es una condición necesaria, pero insuficiente, para lograr resultados integrales de desarrollo infantil. La coordinación y complemento central–local son esenciales.
- **Principios para la gestión.** La política de infancia debe aprovechar eficaz y eficientemente todos los recursos, independiente de su fuente y de los niveles sectoriales y territoriales en que se localicen, vale decir, el modelo de gestión propuesto apunta a instancias de coordinación en red de todos los recursos disponibles, sean institucionales, humanos o financieros, y pertenezcan al ámbito público, privado, comunitario o familiar.

En este marco, la propuesta inicial de este estudio era diseñar y validar un sistema de información local y definir su modelo de gestión, costo y financiamiento, además de alternativas para su puesta en marcha bajo el supuesto que, un sistema de gestión de la información contribuye a fortalecer la definición de prioridades, la coordinación de recursos y la eficiencia y eficacia de las políticas de infancia a nivel local. El primer taller de trabajo², dejó en evidencia que avanzar a los productos inicialmente definidos era utópico. Conclusión que se vio reforzada por el sondeo detallado sobre cómo se gestionaba la información sobre infancia a nivel local. Esta conclusión obligó a readecuar el objetivo del trabajo a dos aspectos centrales:

- 1) Definir una estructura básica de indicadores compartidos por los diversos actores, pertinentes para definir prioridades y planificar el tema de infancia a nivel local
- 2) Mostrar las bondades que un sistema de información integral puede traer al municipio y trazar un camino gradual y por etapas, para en un plazo más largo, consolidar un sistema como el que se vislumbraba al plantear el estudio.

De esta forma el objetivo del trabajo es modesto: avanzar en definir el peldaño mínimo de un sistema de información pertinente y útil a la gestión de la infancia a nivel local, que integre información central y local. Si éste se implementara, impulsaría y consolidaría un trabajo coordinado entre los sectores involucrados en el tema.

El documento que se presenta resume los principales resultados del análisis realizado y presenta, en líneas generales, la propuesta básica de sistema de información elaborada. El texto se estructura en 6 secciones. La primera

2 Realizado en enero 2007, y al cual asistieron profesionales y representantes del nivel central de los ministerios y servicios, y de unidades municipales a cargo del tema.

sintetiza brevemente el marco analítico que orientó el trabajo. Las secciones 2 y 3 se detienen en el desarrollo de la política pública hacia la infancia en Chile, los sectores y organismos involucrados, y los sistemas de información que manejan. La sección 4 refiere al nivel local y al manejo del tema de la infancia temprana en los municipios y los requerimientos de información que éstos formulan. La sección 4, y principal, presenta la apuesta: sus características, elementos centrales, estructura, implementación por etapas, concluyendo con un breve análisis de factibilidad y requerimientos.

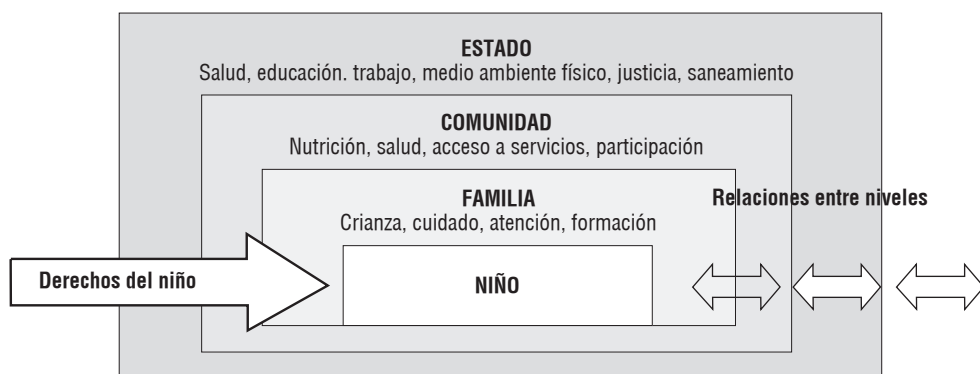
I. Marco conceptual

La Convención de las Naciones Unidas plantea que cada niño/a tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su **desarrollo físico, mental, espiritual, moral, y social**. La satisfacción de este derecho es **responsabilidad de los padres** o encargados de la crianza del niño/a. Sin embargo, el Estado a través de políticas públicas (incluye legislación), tiene el **deber de apoyar a los padres en el cumplimiento de su responsabilidad**. El interés superior del niño, su supervivencia y su desarrollo, priman sobre otras consideraciones.

La investigación contemporánea sobre desarrollo infantil concuerda sobre la importancia que la infancia temprana (0 a 3 años) tiene como cimiento fundamental de la trayectoria posterior de las personas. Los trabajos en las áreas de la neurociencia, psicología del desarrollo, sociología y economía revelan que el período de desarrollo temprano —que incluye el período intrauterino— puede demarcar trayectorias de salud, aprendizaje y conductas presentes y futuras de los niños. Hay evidencia contundente que indica que desfases y retrasos en el desarrollo temprano limitan el desarrollo posterior del niño/a en el sistema educacional y en la vida adulta.

La psicología del desarrollo en la actualidad reconoce que las distintas dimensiones del desarrollo de la persona están inextricablemente relacionadas entre sí. El modelo bioecológico de desarrollo humano, y que ha sido evaluado en múltiples estudios, señala la interdependencia que existe entre la persona, su entorno inmediato (familia), su comunidad de pertenencia, su entorno social e histórico. De este modo, el desarrollo del niño/a depende de la interacción con estos entornos sucesivos. Como plantean Bedregal y Pardo (2004) el desarrollo infantil es reflejo y consecuencia de un proceso continuo de interacción del niño/a con el medio ambiente. De esta forma, el desarrollo infantil puede ser graficado con un “modelo ecológico”, en cuyo centro está el niño/a rodeado de su familia, la cual, a su vez, forma parte de una comunidad y de una sociedad en la que el Estado, la política pública y los agentes privados de distinta naturaleza ofrecen servicios, entregan apoyo y ayudan a construir un entorno amigable para los niños/as y la familia. Es importante recordar que la familia siempre hace de mediadora de los efectos de estos apoyos.

ESQUEMA 1 Desarrollo infantil: modelo ecológico



Fuente: Bedregal y Pardo (2004), a partir del Pan American Health Organization 2001. Regional Strategic Plan for Health Promotion and Integrated Child Development. Working Document. September 2001. Washington DC.

Los estudios indican que en condiciones de estrés, como es vivir en situación de pobreza, se eleva la presencia de hormonas que pueden ser dañinas para el cerebro, en especial para el sistema límbico³. En éstas u otras circunstancias, un “apego seguro”, entendido como la relación entre un niño/a y un cuidador primario tierno, acogedor y consistente, constituye un factor primordial para prevenir o revertirlo. Por otra parte, el desarrollo de los niños es holístico, lo que significa que no puede ser compartimentalizado en variables de salud, educación, social o espiritual. Más bien, todas estas dimensiones están entrelazadas en la vida del niño/a y se desarrollan simultáneamente de modo que el progreso / retroceso en un área afecta el progreso / retroceso en otra.

II. Política pública hacia la infancia y su desarrollo en Chile

Desde los años '90 se observa una priorización del discurso político en el desarrollo infantil y adolescente. En 1990, Chile suscribió la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Coherente con ello, ha ido avanzando en la adecuación de los instrumentos para la efectividad de los derechos, como reformas legales, institucionales, de políticas públicas y prácticas sociales que representan un avance hacia dicho propósito.

En 1992, se promulgó el Plan Nacional de Infancia, con un diagnóstico de la situación de la infancia en el país que fijó metas y acciones para el período 1990–2000 en diez áreas. Este plan sirvió como un ejercicio que contribuyó

3 El sistema límbico está compuesto por un conjunto de estructuras cuya función se relaciona con las respuestas emocionales, el aprendizaje y la memoria. Nuestra personalidad, nuestros recuerdos y el hecho de ser como somos, depende en gran medida de este sistema.

a la difusión y sensibilización en torno a la Convención, pero desde un punto de vista más bien formal, sin expresarse en una línea sostenida de trabajo que movilizara a los distintos actores sectoriales, centrales–locales, públicos y privados, para asumir en conjunto la meta de desarrollo infantil. Además, su prioridad no fue la infancia temprana.

En 2001, se aprobó la Política Nacional y Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001–2010. El texto fue resultado de un trabajo mancomunado de un año y medio de 22 instituciones públicas, grupos de parlamentarios, municipios comprometidos con la niñez y redes de organizaciones de la sociedad civil. Este texto documento plantea que la acción del Estado hacia los niños/as y adolescentes “no ha tenido explícitamente por norte una mirada integral a la infancia y no ha visualizado explícitamente la relación con los derechos de la infancia ni con las necesidades de desarrollo de niños y niñas” (p.24). También establece la importancia de lograr una nueva forma de hacer política pública hacia la infancia que de “supremacía del interés del niño, niña y adolescente por sobre cualquier interés legítimo concurrente” (p. 35); que reconozca y apoye “el papel y responsabilidad fundamental que le corresponde a la familia respecto a la crianza y a garantizar el desarrollo del niño y la niña y el respeto de sus derechos” (p. 35); que se preocupe de “favorecer y fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional, intersectorial y entre los distintos niveles de la administración del Estado” (p. 49); que ponga el acento en “garantizar la intersectorialidad de la gestión pública en materia de infancia y adolescencia” (p. 63), lo que implica que “las intervenciones sociales deben articularse en forma coordinada y complementaria desde una perspectiva multi intersectorial, abordando integralmente las necesidades de desarrollo y los derechos de la infancia y adolescencia” (p. 63) y, por último, apela a crear una institucionalidad responsable de las políticas a favor de la infancia y la adolescencia (p.64). Pese a este diagnóstico acertado y compartido, el Plan no se tradujo en acciones concretas que sean distintas a las que los sectores, cada uno por su cuenta e independiente del otro, estaban realizando. El carácter participativo que tuvo su formulación contrasta con su limitada incorporación a la institucionalidad y a la gestión de las políticas⁴.

Es claro que la política pública dirigida a la niñez temprana en Chile se ha orientado hacia cuatro objetivos principales, cada uno asociado a un sector ministerial o servicio específico, y en respuesta a las necesidades de éste más que al bienestar y desarrollo del niño. Estos propósitos son: a) atención de salud y nutrición de la embarazada, la madre y el niño b) preparación de los niños para la escuela c) facilitación de la inserción laboral de la madre (de manera más tardía) d) atención de niños en situaciones de alto riesgo social o

4 Dos situaciones pueden haber incidido sobre esta inercia: el peso de las prácticas y culturas organizacionales de los ministerios y servicios, y el hecho que su articulación fue participativa e intersectorial en la cúpula y no bajo este nivel, en el ámbito regional y local.

con sus derechos vulnerados. La **tabla 1** sintetiza los objetivos de la política dirigida a los niños menores de 4 años por sector que ha primado hasta el 2006, sus principales ámbitos de acción, vacíos y ausencias.

TABLA 1 Panorama al 2006 de la política pública hacia la infancia temprana

Sector	Objetivos de política	Ámbitos de acción	Vacíos y ausencias
Salud	– Supervivencia del niño, prevención y protección de enfermedades.	–Control sano de embarazadas y niño hasta los 6 años. –Entrega de alimentación complementaria. –Atención médica en caso de enfermedad, general y especializada.	–Visión médica de prevención de enfermedad y atención médica. –Ausencia de apoyo al rol parental y de estimulación psicosocial del niño e inexistencia del tema de “apego seguro”. –Trato y calidad de la atención. –Visión del niño fuera de su contexto familiar.
Trabajo	–Inserción laboral de la madre trabajadora.	–Legislación laboral respecto a la maternidad (subsidio pre y postnatal y en caso de enfermedad del niño menor de 1 año, obligación legal del empleador de disponer o contratar servicios de sala cuna en caso de tener contratadas a más de diecinueve mujeres).	–Necesidad de actualizar la legislación antigua. –Ausencia de flexibilidad horaria. –Cobertura mayor en estratos medios y altos que bajos, ya que los beneficios están sujetos a la existencia de contrato de trabajo y previsión social. Ausencia de beneficios en empresas pequeñas y sector informal.
Educación	–Preparación “para” la inserción, permanencia y rendimiento en la escuela. –Proyectos comunitarios y de apoyo a los padres.	–Salas cuna y jardines infantiles de distinto tipo. JUNJI e INTEGRÁ absorben la mayor cantidad de los preescolares y atienden a niños de los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso. –Reciben o compran alimentación a la JUNAEB. –Proyectos locales mejoramiento educativo. –programa “Conozca su Hijo”.	–Baja cobertura, en particular en niños de menos de tres años. –Ausencia de estándares de calidad, más allá de normas técnicas y permiso de funcionamiento. Pese a esto, ha habido avances en el último tiempo. –El trabajo con la familia del niño es un eslabón débil. –Iniciativas comunitarias que cuentan con respaldo institucional y muchas veces con transferencia de recursos desde JUNJI e INTEGRÁ. – Escasez de recursos didácticos para el trabajo con los niños. –Baja cobertura.

SENAME	–Acogida a niños con derechos vulnerados y/o alta vulnerabilidad social por ausencia o debilidad en la familia de origen.	–Proyectos de cuidado diario para niños entre 2 –10 años en período alternativo al horario escolar. Incluye trabajo con el tutor del niño y la comunidad, con el objeto de identificar y fortalecer un adulto significativo que asuma el cuidado del menor. – OPD, inserta en el municipio, que realiza un trabajo preventivo y de sensibilización en el tema de derechos y articulación de respuestas en caso de alto riesgo o vulneración de derechos.	–Baja cobertura. No se ha evaluado. –Gradual expansión a las comunas. A fines de 2005 había 172 comunas involucradas. Necesitan ser fortalecidas y tener presencia en todas las comunas.
MIDEPLAN	Sistema “Chile Solidario”.	–Trabajo con la familia indigente, con y sin niños. –Definición de mínimos garantizados, bono familiar, acceso preferencial a beneficios.	–Dificultades para derivar y apoyar la familia con dinámicas familiares problemáticas (violencia, salud mental, rehabilitación de drogas y alcohol, entre otros). –No considera la variable del entorno local e inserción comunitaria familiar

Fuente: Raczyński (2006) “Política de Infancia Temprana en Chile. Condicionantes del Desarrollo de los Niños”, *En Foco*, documento Expansiva, www.expansiva.cl.

La situación hasta mediados del año 2006 podría sintetizarse en que:

- No existía una política integrada y articulada cuyo centro de atención sea el desarrollo integral del niño. Más bien se trataba de políticas sectoriales.
- Del conjunto de los programas implementados, los más escasos y de menor peso son los de apoyo a la familia y al rol parental.
- Con excepción del programa materno–infantil en el sector de salud, la niñez temprana no ha sido una meta prioritaria.
- La atención del niño en el sector salud tiene una perspectiva más bien médica que de desarrollo integral infantil. Recientemente ha habido interés por temas emergentes como la obesidad y ausencia de actividad física. La estimulación psicosocial del niño y responsabilidad de los padres están hoy ausentes (en el pasado hubo un programa en esta área), salvo en lugares excepcionales que han mantenido algunas acciones de este tipo o donde las administraciones locales (Municipios y ciertas ONG) han insistido en el tema.
- La asistencia a sala cuna y jardín infantil tienen baja cobertura, y no está claro el peso relativo que en esto tienen la oferta y la demanda. Los niños menos cubiertos por estos servicios son los de menor edad⁵. Asi-

mismo, en general, éstos no priorizan el trabajo con la familia del menor ni tampoco fortalecen el apoyo al rol parental. Acciones en esta área se concentran en programas dirigidos a áreas rurales y asentamientos poblacionales dispersos y no son prioridad en los servicios más masivos.

- f) La atención por el tema de la calidad de las intervenciones es reciente. Hasta hace poco se limitaba al permiso municipal y sanitario para operar como sala cuna y jardín infantil. La preocupación presente por la calidad se concentra en dos aspectos complementarios: la definición de las bases curriculares para la enseñanza parvularia de 0–5 años y el desarrollo de mapas de habilidades y de progreso de los niños a medida que crecen. Estos son insumos que se pueden traducir en estándares, mínimos y deseables de la evolución infantil, los que luego podrían ser contrastados con los logros efectivos (desarrollos futuros en esta línea permitirían hacer estudios comparativos de la efectividad de distintas modalidades de atención).

Un hito de política pública nuevo y que cambia el eje de las políticas en materia de infancia lo constituye la propuesta del actual gobierno de “implementar un Sistema de Protección a la Infancia, destinado a igualar las oportunidades de desarrollo de los niños y niñas chilenos desde su gestación y hasta el fin del primer ciclo de enseñanza básica, independiente de su origen social, género, la conformación de su hogar o cualquier otro factor potencial de inequidad⁶⁷ y que con posterioridad al Informe del Consejo Asesor para la Reforma de las Políticas de Infancia, se ha traducido en la creación del **Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo**. Este Sistema reconoce el rol que las familias, comunidad y las políticas públicas tienen como entorno del desarrollo infantil; plantea la necesidad de un sistema de protección integral y no de programas yuxtapuestos de apoyo a los niños/as; define beneficios y prestaciones diferenciados, que buscan responder con pertinencia a las particularidades de las necesidades que enfrenta la primera infancia en cada etapa del ciclo vital; reconoce en estas necesidades universales (programa educativo para toda la ciudadanía, perfeccionamiento de la legislación y normativas de protección a la maternidad y paternidad, acompañamiento de los niños/as desde el primer control de embarazo, hasta su ingreso al sistema escolar, nivel de transición mayor o prekinder), así como particulares o especiales (apoyo diferenciado y garantías para niños/as de los hogares del 40% de menores ingresos o con situaciones de especial vulnerabilidad). La **tabla 2** presenta los beneficios y prestaciones contenidas en Chile Crece Contigo.

5 Es así como la gran mayoría de los menores de 4 años no asiste a estas instancias: 99%, en menores de 1 año; 95%, en niños entre 1–2 años; 91%, en niños entre 2–3 años y 73%, en los menores entre 3–4 años.

6 Decreto Supremo N° 72 de abril de 2006

TABLA 2 Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia, Chile Crece Contigo

		Embarazo hasta el ingreso a pre kinder		
Todos los niños/as que se atienden en el sistema público de salud	Reforzamiento del control del embarazo	Guía del embarazo y nacimiento “Empezando a crecer”		
		Talleres y actividades de preparación del parto, crianza y cuidado de los niños/as		
Promoción de la participación activa de los padres				
Visitas domiciliarias del personal de salud en los hogares de las mujeres embarazadas que presentan algún factor de riesgo				
	Atención humanizada del parto	Parto sin dolor (garantía AUGE)		
	Reforzamiento del control de salud del	Derecho de la madre a estar acompañada por el padre, otro familiar o persona significativa		
		Derecho a su intimidad, a ser informada del tratamiento, a adoptar la postura física que sea más cómoda o que su cultura indique		
		Asegurar apego temprano		
		Entrega de material educativo para la familia, de apoyo al desarrollo infantil temprano		
		Talleres y actividades grupales que apoyen a los padres y madres en su tarea de crianza		
		Detección periódica de factores de riesgo y rezagos en el proceso de desarrollo		
		Implementación de modalidades, diversas y pertinentes, de apoyo a los niños/as que presentan algún rezago en su desarrollo		
		Visitas domiciliarias del personal de salud en los hogares de niños/as que presentan algún factor de riesgo		
Garantías especiales	Sala cuna o modalidad equivalente garantizada	Niños/as 40% más pobre y con madres que trabajan, buscan trabajo o estudian		
		Niños/as con necesidades especiales de atención o situaciones de especial vulnerabilidad (madre con depresión, accidente o enfermedad grave, necesidades especiales del propio niño/a)		
	Jardín infantil	Jornada Extendida	Niños/as con madres que trabajan fuera del hogar	
		Jornada Parcial	Niños/as 40% más pobre, con madres que NO trabajan fuera del hogar	
	Educación parvularia de calidad	Generación mecanismo de acreditación y certificación		
		Fiscalización cumplimiento estándares de calidad definidos		
	Acceso preferente a oferta de servicios públicos	Nivelación de estudios, apoyo a inserción laboral, mejoramiento de las viviendas, atención de salud mental, apoyo a la dinámica familiar, asistencia judicial, prevención y atención de la violencia intrafamiliar y maltrato infantil, entre otras.		
Programa de apoyo al desarrollo biopsicosocial	Todos los consultorios de atención primaria Niños/as desde gestación hasta 2 años			

Fondos	Fondo de intervenciones de apoyo al desarrollo infantil	Niños/as con diagnóstico de rezago
		Generación de iniciativas locales pertinentes (seguimiento personalizado a superación)
		Ayudas técnicas para niños/as con necesidades especiales (discapacidad)
	Fondo concursable de iniciativas para la infancia	En comunas seleccionadas
		Priorizando deporte, cultura, infraestructura y equipamiento comunitario (participación infantil)

Agenda legislativa	Partos prematuros	Traspaso automático de días no utilizados del prenatal al postnatal
	Traspaso del pre al postnatal	Traspaso de hasta las 3 primeras semanas de descanso y subsidio
	Cambios en materia adopción	Derecho a licencia y subsidio postnatal
		Ejercicio del postnatal desde que efectivamente se hacen cargo del niño/a
Postnatal para hijo/a que nace con discapacidad		
Derecho a amamantar (aunque no haya sala cuna)		

Fuente: MIDEPLAN, Sistema de Protección social, documentos Chile Crece Contigo.

La gestión del Sistema Chile Crece Contigo contempla instrumentos de soporte y apoyo respecto de la territorialidad en la aplicación de políticas, de información como sistemas en línea para el seguimiento y monitoreo del desarrollo de los niños/as; de calidad como en el caso de certificación de prestaciones; y de evaluación, de la implementación de la política y sus programas, resultados e impactos. Su puesta en marcha e instalación se plantea de manera progresiva, iniciándose en el 2007 con una muestra de comunas y esperando su funcionamiento en régimen para el 2010.

III. El diagnóstico actual de los sistemas de información sobre infancia

La mayor parte de los sistemas de información vinculados a la infancia se gestionan desde el nivel central. La construcción de éstos obedece a la lógica sectorial, ministerial o institucional. No obstante, estos sistemas realizan un aporte a la precaria gestión de información que hacen los municipios. El estudio identificó dos sistemas de información en proceso de desarrollo que son de alta relevancia para los propósitos de este trabajo.

- MIDEPLAN – Chile Crece Contigo

En MIDEPLAN se desarrolla (en el tiempo de escritura de este documen-

to) un sistema de información en apoyo a Chile Crece Contigo. Este sistema se inserta como un módulo del Sistema Integrado de Información Social (SIIS) que MIDEPLAN ha construido asociado al Sistema de Protección Social Chile Solidario. El SIIS busca identificar todos los usuarios de servicios públicos entregados por el Estado en diferentes niveles. En esta etapa incorpora la información de la Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS o Ficha Familia), que cubre el 40% de los hogares más pobres. Conecta y valida la información de esta ficha con información de otras fuentes como Fonasa, Registro Civil, y municipios. La información se agrupará en base al RUN de cada persona, incorporando el concepto familia. Además, considera territorialidad o residencia. Simultáneamente, MIDEPLAN ha estado construyendo un mapa de vulnerabilidad comunal.

El sistema tiene varios objetivos: realizar un mejor control de abusos en el Sistema de Protección Social, disminuir la duplicidad de ingreso de información, facilitar mejores diagnósticos, y potenciar el trabajo coordinado de los diversos organismos que componen el Estado, debido a la mayor visibilidad de los servicios entregados. Es crucial el hacer un seguimiento de los niños, su desarrollo, su situación familiar y su acceso efectivo a beneficios y programas sociales. La infancia será un módulo del SIIS y permitirá vincular la información proveniente de la Ficha de Protección Social con información sobre desarrollo infantil a lo largo del ciclo de vida, atenciones de salud recibidas, asistencia a sala cuna y jardín infantil, trabajo de la madre, y otras. El sistema es abierto y puede crecer por módulos, permitiendo a futuro, por ejemplo, que una o más municipalidades puedan incorporar información de los usuarios de sus propios programas. Esta sistematización es el insumo más importante para la propuesta que elabora esta investigación.

- JUNAEB

La JUNAEB desarrolla, por ley, su trabajo en niños y jóvenes entre los 4 y 18 años. Pese a que no apunta directamente al público objetivo de este estudio, es interesante analizar el avance en términos informáticos que ha mostrado, ya que proporciona información que ayuda a la construcción de un diagnóstico de la situación infantil a los 4 años de edad y ha acumulado experiencia en articular sistemas de información de distintos ministerios y servicios.

A las encuestas censales realizadas a los niños/as que cursan prekinder, primero básico y primero medio, que consignan datos antropométricos, antecedentes de salud y varios antecedentes sociales (entre otros, educación de los padres, su condición laboral y condiciones de habitabilidad), ha sumado en los últimos años el Programa de Desarrollo Psicosocial, que se realiza actualmente en casi 100 comunas, de las más pobres del país. Este programa consiste en un diagnóstico con instrumentos norteamericanos a alumnos de

primero básico y prontamente a alumnos de prekindergarten. Ello ha permitido contar con una base de datos que incluye información del menor y de la historia de su desarrollo. Es interesante mencionar que parte de este sistema es administrado por funcionarios del nivel local, que adquieren un acuerdo con JUNAEB. En este sentido, el municipio pone un equipo a cargo del programa que participa en los diagnósticos, intervenciones y derivaciones que éste incluye. En la misma línea, son los equipos locales los que llenan de información al sistema, y pueden acceder a través de éste a datos de la familia, escuela y avances en el desarrollo de cada niño. En el área de Salud, la JUNAEB cuenta, desde 2006, con una base de datos individualizada de los infantes atendidos en el sector, ingresada por los actores locales involucrados.

Finalmente, la JUNAEB ha desarrollado el SINAE (Sistema Nacional de Asignación con Equidad para Becas). Este indicador, que en cierta forma reemplaza al IVE, se construye a través del análisis de distintas bases de datos externas: CASEN, FONASA, SENAINFO, RECH (del MINEDUC), Chile Solidario y de las encuestas que realiza JUNAEB. EL SINAE, a diferencia del IVE, caracteriza individualmente a cada niño y pretende incorporar prontamente datos de asistencia y notas. La utilidad del SINAE radica en que permite distribuir algunos recursos (becas, raciones alimenticias, entre otras) de una forma más objetiva, sin perjuicio de que algunos programas sigan incorporándose en base al nivel de vulnerabilidad general de una escuela.

Los registros y sistemas de información de otras instituciones que entregan servicios o beneficios a la infancia temprana son más limitados para los propósitos de este trabajo, principalmente porque responden requerimientos de la gestión cotidiana de cada servicio (uso interno) más que a una gestión de la infancia que tiene como norte el desarrollo integral del niño/a. A modo de ejemplo, la JUNJI recoge información en tres dimensiones: i) capacidad máxima de cada centro, medida por número de sillas por nivel u otros indicadores; ii) matrícula mensual de cada centro; y iii) asistencia mensual de cada niño/a a cada centro. Adicionalmente, maneja datos individuales de los menores que asisten a sus centros (nombre de cada niño/a, RUN y algunos datos de la persona encargada de él), y a lo largo del año realiza algunas mediciones de posibles trastornos de obesidad o desnutrición en los niños/as y de dificultades asociadas al aprendizaje. En cada caso la información se registra en forma manual en establecimiento, es enviada a las direcciones provinciales correspondientes, donde se digita y envía al nivel central. Cada jardín o sala cuna de la Fundación Integra llena mensualmente una ficha con la asistencia efectiva de los alumnos inscritos, y al igual que en JUNJI, se envía a las oficinas regionales de la institución, donde se digita y envía a la oficina central. El proceso de levantar la información es en este caso más rápido, demorando cerca de 15 días. Con la base de datos, Integra obtiene información sobre la cobertura de cada centro (por grupo educativo), matrícula mensual, asisten-

cia diaria, justificaciones de los menores que han faltado a clases y monitorea el cumplimiento de las metas de asistencia de cada sede y determina los RRHH necesarios. Adicionalmente, a través de cuestionarios de Inscripción y Matrícula, además de entrevistas, levantan datos del niño/a y su familia (identificación del niño/a y de la persona con quien vive, nivel de escolaridad, ingresos, actividad, presencia de enfermedades, entre otros) y condiciones de la vivienda, incluyendo datos nutricionales y de salud del niño/a. Con esta información Integra elabora informes anuales donde estratifican y analizan a la población atendida. Por último, cabe mencionar que Integra se encuentra trabajando con JUNJI y MINEDUC en un sistema para georreferenciar todos los establecimientos educativos con educación preescolar del país.

La información recogida en el sistema de salud a nivel central está enfocada en la cantidad de prestaciones entregadas por tipo, no en base a las personas. Si bien a nivel local se recogen datos por personas en la ficha clínica y los registros propios de los programas de salud, esta posteriormente se envía agregada por central asistencial o programa a nivel central. El sistema de Información de Chile Crece Contigo, una vez que se ponga en marcha, permitirá contar con referencias individualizadas para embarazadas y niños menores de 4 años.

Otra institución que genera información relevante es el SENAME a partir de su sistema SENAINFO que aplica desde el año 2006. El sistema considera y registra las características de dos unidades: las instituciones con que trabaja SENAME y los niños que atienden, generando reportes sobre cada institución colaboradora. Ello incluye los proyectos que realiza, un catastro mensual de todos los planes realizados a nivel regional, características personales y la situación de los niños/as y jóvenes en el ámbito escolar, psicológicos, de maltrato, consumo de drogas y hechos judiciales, entre otros. La información por niño/a es confidencial.

IV. La gestión sobre infancia en el nivel local

Se realizaron entrevistas a una serie de actores involucrados en el área de infancia a nivel central y local, público y privado, y se realizó un trabajo de diagnóstico en ocho municipalidades⁷, llegando a las siguientes conclusiones:

a) La capacidad de gestión e innovación programática a nivel local es muy heterogénea.

La situación de los municipios en Chile es muy variada en capacidad de gestión e innovación programática, situación que se observa también en el

⁷ Las municipales en cuestión fueron: La Florida, La Pintana, Maipú, Peñalolén, Puente Alto, Rancagua, San Felipe y Santiago.

sector de infancia. Existen a nivel local múltiples iniciativas que apuntan al desarrollo infantil temprano. Estas muchas veces tienen origen en el nivel central y se repite, a escala local, la segmentación y atomización de iniciativas que se observa a nivel central. En consecuencia, el trabajo local en infancia se remite, en la mayoría de los casos, a una labor reactiva. Ella se da en dos sentidos: respuesta a los requerimientos de ejecución de programas desde el nivel central, y respuesta a la demanda espontánea de los habitantes de la comuna, sin existir una planificación en el tema. Son pocas las comunas que han realizado un sondeo sistemático sobre las necesidades de desarrollo de su población infantil o que han consultado a las familias y a los jóvenes sobre sus necesidades, deseos de equipamiento comunitario y temas similares. En este contexto, es importante recordar que la gran cantidad de labores que debe cumplir el municipio, dada la escasez de recursos humanos y financieros en la mayoría de ellos, conspiran contra un mejor desempeño en el área infantil y en otras⁸.

b) Las relaciones entre el nivel central y local suelen ser verticales e impositivas.

La salida no depende sólo de la voluntad, recursos y eficiencia municipal, sino que también de la naturaleza de las relaciones centrales – locales. Éstas, en el presente son verticales e impositivas. El nivel central es quien define prioridades, diseña programas que descienden al nivel comunal, sin muchas veces considerar las realidades locales específicas y tampoco mostrando flexibilidad en los programas y acciones para adecuarse a necesidades particulares.

c) La priorización central determina las prioridades locales.

Mientras la prioridad del nivel central no se centre en el desarrollo integral de los niños, será difícil que los municipios asuman dicha mirada. En este sentido, la creación y puesta en marcha del Sistema Chile Crece Contigo representa un enorme paso adelante ya que apunta a mejorar, promocionar e impulsar una labor complementaria y conjunta entre los servicios, generando, entre otras cosas, una mayor coordinación inter–ministerial. No obstante, como veremos, mientras este sistema no dialogue y se coordine con el nivel local, difícilmente tendrá éxito.

d) El nivel central no dispone de programas de monitoreo y control de la gestión de programas y servicios locales.

La oferta de programas desde el nivel central no se apoya ni retroalimenta por medio de un sistema de control de gestión que monitorea la calidad del desempeño de los servicios y programas en el nivel local y sus resultados.

8 En “Promoción y Protección de derechos de la Infancia a nivel territorial. Trayectorias y Aprendizajes”, documento de UNICEF (2005) O. Zanzi profundiza en este tema.

Tampoco existe una cultura de control ciudadano de los servicios locales. Nuevamente, el Sistema Chile Crece Contigo avanza en la primera línea.

e) Existe una creciente utilización de bases de datos y generación de información a partir de éstas.

Un ejemplo en este sentido es el sistema Chile Crece Contigo y los esfuerzos, descritos antes, de JUNAEB. Para impulsar el aprovechamiento de esta información por parte del nivel local se requiere construir una relación más fluida entre el gobierno central (y sus programas) con el gobierno local, y desarrollar vías de información efectivas, que permitan que los municipios conozcan y sepan exigir e interpretar los datos manejados a nivel central, y sean capaces de desagregarlos en cuanto a su localización en el territorio comunal (georreferenciarlos).

f) El nivel central suele percibir equipos municipales débiles.

Desde el nivel central se visualizan equipos municipales débiles, que deben ser asistidos, ya que no existe un buen manejo presupuestario (lo que dilapida recursos), Además hay un divorcio entre la labor técnica y administrativa, y no cuentan con líderes con roles claros, buen manejo técnico, comunicacional, siendo incapaces de crear información más allá de alimentar sistemas diseñados y fiscalizados desde el nivel central.

g) Desconocimiento a nivel local de nuevas políticas de infancia: Chile Crece Contigo

El Sistema Chile Crece Contigo anunciado por el Gobierno no era conocido por una parte importante de las personas entrevistadas pertenecientes al nivel local; tampoco el informe del Consejo Asesor Presidencial. Más aún, la mayoría de las personas que afirmaban conocer estas iniciativas las relacionaban, casi exclusivamente, con el anuncio presidencial de crear 900 nuevas salas cunas y jardines infantiles a nivel nacional. Si bien hay que considerar que Chile Crece Contigo está en una etapa de diseño e implementación inicial, es un aspecto preocupante.

h) A nivel local existe una gran variedad de organizaciones no gubernamentales que trabajan en infancia.

Existe una amplia presencia de fundaciones y otro tipo de instituciones que desarrollan intervenciones con niños/as en las comunas, y que coexisten con los programas públicos u municipales. En algunos municipios estas instituciones han formado una red de infancia, que reúne periódicamente distintos organismos de gobierno y no gubernamentales que trabajan en la comuna, para compartir enfoques, acciones y promover una labor coordinada.

i) No existen sistemas avanzados que registren, procesen y hagan gestión con información relacionada al tema de infancia.

Si bien existen algunos departamentos municipales que registran información de los niños/as de su comuna para programas locales y del sistema central, rara vez se traducen en información útil para la gestión del tema, más allá de determinar el nivel de cobertura de un programa o servicio, y contrastarlo con el presupuesto asignado. El manejo de los datos es precario, muchas veces manual, y no comparable entre servicios y entre programas.

No obstante y por el lado positivo, se pudo comprobar que los entrevistados en el nivel municipal tienen conciencia sobre la relevancia que puede tener un manejo adecuado de información para la gestión en diversas áreas de trabajo, entre ellas, la infancia. De hecho, el interés y la activa participación de representantes de los municipios en los dos talleres que se realizaron en el marco de este estudio son síntoma de esta situación. En la actualidad existe en la mayoría de los municipios estudiados inquietud por profesionalizar su trabajo, realizar diagnósticos, tomar decisiones informadas y evaluar las acciones que se llevan adelante. Al mismo tiempo, se detecta una fuerte debilidad para avanzar en esta área, los recursos monetarios y humanos no son suficientes para asumir esta labor y las prioridades políticas de las autoridades no siempre se orientan a esta línea de trabajo. Los entrevistados del municipio y los participantes en los talleres expresaron dudas sobre su capacidad técnica para reunir, gestionar y aprovechar debidamente la información sobre infancia. La siguiente frase representa este temor: “que esto no se transforme en un tremendo banco de datos y se nos olvide definir las necesidades locales y enfocarnos en éstas”.

Casi ningún municipio disponía de información básica sobre la población infantil por grupo etario y desagregada por unidad vecinal u otra agrupación territorial. Tampoco tenían georreferenciada la oferta y demanda de servicios, ni la cobertura alcanzada. Los datos que manejan, en general, era agregada para la comuna sin distinciones por unidad vecinal, estrato socioeconómico, características de la familia ni riesgos comunitarios. Entre los municipios estudiados, Peñalolén había realizado un diagnóstico de la situación de infancia centrado en la oferta y demanda de servicios, por grupo etario en base a estadísticas y registros existentes, entrevistas grupales a la población, entrevistas a fundaciones e instituciones privadas (la red de infancia) y a funcionarios municipales, carabineros, profesores y personal de salud, con esfuerzos por georeferenciar al menos parte de la información. En Rancagua se ha promovido en forma importante la participación de los niños/as, a través de consultas, diseñando programas y proyectos que intentan responder en forma más eficaz a sus requerimientos. La consulta, sin

embargo, consideró a niños/as escolares y no a las familias con menores de corta edad. En algunos otros se habían realizado cabildos o reuniones por unidad vecinal para conocer, de primera fuente, las necesidades comunales en distintos ámbitos, entre ellos, infancia.

V. Lineamientos de una propuesta de sistema de información para la gestión del tema de infancia en el nivel municipal

La propuesta desarrollada se centra en la información mínima necesaria para una gestión de la infancia que responda, no a los requerimientos centrales, sino que a las necesidades locales como dar cuenta de la oferta y demanda por servicios en infancia, apoyar la coordinación de esfuerzos, evitar duplicidad de acciones, generar alertas tempranas de problemáticas emergentes.

El sistema propone promover en el nivel local la utilización de información que ya existe y es recolectada por el nivel central, que actualmente se desconoce o es sub-utilizada a nivel local y, al mismo tiempo, incentivar la realización de estudios y análisis que contribuyan a una mejor comprensión de la realidad de los niños/as. También el fortalecimiento de la política pública hacia la infancia, poniendo el enfoque y las respuestas a las necesidades de desarrollo integral de los niños/as más que a los intereses de las instituciones y servicios que trabajan con ellos.

V.1. ¿Por qué un sistema de información para la gestión de la infancia?

Tomando en consideración el funcionamiento actual de las iniciativas a nivel de infancia (descoordinación, segmentación, etc.), aparece claramente la necesidad de manejar en forma más eficiente la información relevante al tema. Contar con información de calidad y atingente permite tomar mejores decisiones. Para esto, es fundamental que esta información exista (sea recolectada y almacenada) y esté disponible en el momento que es necesaria, lo cual implica mecanismos de generación y difusión oportuna de la información. Actualmente, las Tecnologías de Información (TI) entregan herramientas para lograr estos objetivos, dada su capacidad de almacenamiento de información, junto a la facilidad y velocidad en el acceso, además de difusión de la misma. También se debe agregar poderosas herramientas de análisis que se han puesto al alcance de los usuarios.

Las mejoras obtenidas por un buen manejo de la información, donde ésta se comparte entre diversos actores, apuntan a un amplio espectro de áreas, además de sensibilizar a las autoridades y políticos frente al tema. Entre estas áreas se incluyen las siguientes:

- Mejores diagnósticos, al facilitarse la integración de la información.

- Promoción de la intersectorialidad, al poder cruzarse información de diversos programas y departamentos.
- Facilitación de la generación de conocimiento en base a la información recolectada, al estar en un formato más dúctil para diversos análisis.
- Generación de herramientas para el seguimiento de los avances de los proyectos.

V.2. Incentivos para impulsar el desarrollo de un sistema de información local

Los incentivos constituyen un elemento central para determinar la factibilidad de implementación de un sistema como el que se propone. En la medida que los usuarios sean capaces de detectar elementos en el uso del sistema que potencien los beneficios asociados a éste, es más probable que sean capaces de abordar sus puntos más importantes. Entre los incentivos más importantes que puede generar un sistema de información cabe mencionar los siguientes:

Beneficios locales asociados al uso del sistema

Conocer el tamaño y las características de la población infantil y su localización es un insumo fundamental para definir la cantidad y atributos del servicio o prestación que se requiere. En la medida en que el municipio incorpore en su gestión herramientas que le faciliten conocer el volumen y las características del destinatario al cual dirigir los programas y servicios, éstos se diseñarán de manera más acorde con los requerimientos. Además, en la medida que un determinado municipio (actuando como gestor a nivel local), conoce tanto la oferta como la demanda existente en su comuna, podrá detectar los vacíos y sobreofertas existentes. En el caso contrario, de la sobreoferta, el uso del sistema podría permitir la detección de programas o servicios que, pese a estar disponibles y contando con recursos municipales, responden a una demanda inexistente o menor a la esperada. En caso de detectarse que existen diversos programas con los mismos objetivos, y que cuentan con una oferta disponible, podría pensarse en el abordaje de un mismo problema desde distintas perspectivas (habilitación laboral para víctimas, cuidado de hijos para madre/padre que busca empleo, apoyo terapéutico, etc.). De la misma manera, tener claridad acerca de las características del niño y su entorno, así como de las demandas derivadas de éstos, permitirá un perfeccionamiento de la oferta central y local, y entregará al nivel local elementos fundamentados para incorporar innovaciones en su oferta.

Para las decisiones locales en distintas materias, también la infantil, no es suficiente contar con datos agregados a nivel comunal. La información será más útil y precisa si se realizan esfuerzos de georreferenciación, esto es, su

localización en el espacio. ¿En qué lugares hay un claro déficit de servicios o prestaciones? ¿Dónde existe sobreoferta? ¿Dónde hay (o no hay) capacidad de derivar casos complejos a servicios especializados, dentro o fuera de la comuna?

Potencialmente, el sistema permitiría además la coordinación territorial y extramunicipal. En la medida en que una comuna X no cuenta con la oferta disponible, pero ésta sí se encuentre en la comuna vecina, podrían generarse aprovechamientos de oferta cruzados. Esto parece especialmente relevante en sectores rurales o de municipios más precarios en su oferta.

Sistema de control/presupuesto/funciones

Por otra parte, un buen diagnóstico apoyado por el uso de una herramienta como la propuesta, permitirá la evaluación constante de los recursos destinados a un determinado fin. Con ello, podrá evaluarse la forma en que se aborda un tema en particular, pudiendo diversificar la oferta existente o incluso, al no existir demanda, cambiar el enfoque. De esta forma, la factibilidad y conveniencia del uso de un sistema como el propuesto está fuertemente ligada a un uso óptimo de los recursos con que cuenta un municipio.

Un sistema que cuenta con información de la oferta de servicios como de la entrega de prestaciones a cada uno de los beneficiarios de la comuna, en el segmento etáreo de 0 a 4 años, permitiría no sólo llevar un control acerca del cumplimiento de las metas que cada entidad municipal pudiera establecer, sino que además facilitaría el control presupuestario. Especialmente en el caso de la duplicidad de beneficios. Esta herramienta facilitaría no sólo el control de los recursos sino también el ahorro de los mismos. Lo mismo ocurriría al conocer la relación entre programas/oferta comunal y la demanda real existente.

Información comunal georeferenciada o información por niño/a

Puede ser de alto interés contar con información por cada niño, como lo va a permitir el sistema de información asociado al Chile Crece Contigo. No obstante, para la planificación de la infancia a nivel comunal antes que contar con datos a nivel individual es esencial construir los parámetros básicos de oferta y demanda de servicios, además de las características del entorno de éste: la familia, las condiciones de vivienda y saneamiento, el barrio y la comunidad.

V.3. Características del sistema propuesto

V.3.a. Elementos del sistema

Antes de considerar los elementos técnicos más relevantes que debe tener un sistema de información que apoye la gestión de infancia, es fundamental

determinar cuáles son las dimensiones, variables e indicadores principales que incluiría el sistema⁹.

Siguiendo el “modelo ecológico” presentado en la sección II, la propuesta define 5 subsectores:

1. El niño/a: incluye variables e indicadores de desarrollo infantil, que en su conjunto apuntan al desarrollo integral del niño.
2. El entorno inmediato del niño: diferenciando el entorno familiar, que a su vez se distingue entre estructura y composición de la familia, nivel socioeconómico y cultural, el entorno comunitario incluyendo vivienda y habitabilidad, equipamiento comunitario y riesgos presentes en el territorio cercano.
3. Oferta servicios y prestaciones en la comuna: centrales y locales; públicos y privados.
4. Demanda de servicios: uso y cobertura de población, capacidad ociosa y déficit.
5. Coordinación: Este subsector se aparta de los anteriores en el medida en que entrega información sobre las condiciones para una gestión articulada de la oferta programática, el funcionamiento de las conexiones y derivaciones horizontales –intra e intermunicipales y de municipios con oferentes privados– así como las conexiones verticales (comunal, regional y nacional).

A estos cinco subsectores se suma información sobre el sustrato poblacional, esto es, la población infantil por segmento etario y sus proyecciones demográficas.

Disponer de esta información actualizada cada cierto tiempo permitiría, entre otros:

- i) Diagnosticar tendencias locales en el desarrollo infantil y alertar sobre problemas emergentes.
- ii) Identificar los recursos, es decir la oferta de servicios y programas, destinados a infancia que existen a nivel comunal, incluyendo tanto los programas que ofrece el nivel central en una comuna, los que administra el municipio y los gestionados por otro tipo de instituciones.

⁹ Para definir las dimensiones, variables e indicadores más relevantes del sistema, se procedió a un trabajo en distintas etapas. La primera, una revisión en detalle de las entrevistas realizadas a nivel local, de manera de detectar cuáles eran mencionados, y a veces ya eran utilizados. En segundo lugar, se hizo una revisión somera de la literatura internacional en el tema, para considerar las variables e indicadores más utilizados para medir la situación de infancia en este nivel. Por último, se realizó un taller con la presencia de 25 actores y expertos involucrados en el tema de infancia (del gobierno, municipios y ONGs), donde se validó una propuesta de dimensiones, variables e indicadores, determinándose el subconjunto final de aquellos más relevantes.

- iii) Detectar la duplicidad de esfuerzos en una misma línea de trabajo e identificar sectores y demandas no atendidas, propiciando una articulación efectiva del trabajo, tanto a nivel horizontal (intra e intercomunal) como vertical (comunal–regional–nacional).
- iv) Mejorar la coordinación y comunicación intra–municipal en el tema.

El sistema de información deberá estar abierto y ser amigable a su uso por diversos actores. Su diseño permitiría la utilización diferenciada de los elementos del sistema. Por ejemplo, para usuarios del nivel central, el procedimiento puede resultar muy ventajoso para identificar índices comparativos a nivel nacional, regional y comunal, mientras que para los actores del nivel local debería servir como la principal ventanilla de información de la comuna, y contar con desagregaciones territoriales al interior de ésta.

A continuación se incluye una versión resumida de las variables e indicadores que se propone incorporar en el sistema de información¹⁰.

10 La tabla completa señala posibles fuentes de información para cada indicador, indica la pertinencia de georreferenciarlos, los potenciales usuarios y beneficios de su uso, la relación entre el indicador y las ofertas incluidas en Chile Crece Contigo. Respecto a las fuentes de información que existen actualmente se señalan algunas de sus características (por ejemplo, si la información se registra por RUT del usuario o no). Quienes deseen obtener una copia de la versión completa de esta tabla, por favor escribir a chgarcia@uc.cl

**TABLA 3 Propuesta de información básica del sistema:
 variables e indicadores según subsector**

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
SUBSECTOR 1 EL NIÑO/A			
demografía Población menor de 4 años	Población de niños/as menores de 4 años en la comuna	Niños/as menores a 4 años en la comuna	Número de niños/as menores a 4 años en la comuna, divididos por edad (0,1,2,3 y 4 años)/unidad vecinal. Porcentaje de niños en la comuna sobre total población comunal
	Salud-desarrollo	Discapacidad	Número y porcentaje de niños/as menores de 4 años con alguna discapacidad en la comuna, y tipo de discapacidad (utilizar tipificación del 1er Estudio de Discapacidad)
Niño/a	Salud-desarrollo	Bajo peso al nacer	Número y porcentaje de Niños/as con bajo peso al nacer de familias inscritas
	Salud-desarrollo	Desarrollo psicomotor	Número y porcentaje desarrollo psicomotor, entre 18 y 24 meses de edad del niño/a
	Salud-desarrollo	Nutrición	Detalle y Porcentaje de trastornos nutricionales de niños/as menores de 4 años
SUBSECTOR 2 EL ENTORNO DEL NIÑO/A			
Familia	Estructura familiar	Estructura familiar	Identificación de niños/as entre 0 y 4 años por características

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
SUBSECTOR 3 DEMANDA DE SERVICIOS			
Utilización de servicios o programas	Situación socioeconómica familiar	Niños/as Chile Solidario	Número de niños/as menores a 4 años pertenecientes a familias PUENTE
	Situación socioeconómica familiar	Subsidio al recién nacido	Niños con subsidio al recién nacido (total y % con respecto a los recién nacidos de la comuna)
	Población de niños/as menores de 4 años inscrita en salud	Inscritos en salud	Número de niños/as menores a 4 años en la comuna inscritos en salud (sexo/edad, U.Vecinal)
	Salud-desarrollo	Control prenatal	Número y porcentaje de embarazadas bajo control prenatal en centros de salud
	Salud-desarrollo	Control gestacional del parto	Registro por niño/a de edad gestacional al momento del primer control. Porcentaje del total bajo control
	Salud-desarrollo	Vacunas	Cobertura de Vacunas a los 12 meses
	Salud-desarrollo	PNAC	Cobertura de PNAC en niños/as de 4 años

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
			del hogar al que pertenecen, nivel comunal y, si es posible, por unidad vecinal (hogar particular o colectivo, si es particular familia nuclear o extendida o compuesta, mono o biparental, jefatura femenina o masculina, características de esta jefatura (edad, etc.-), tamaño de familia
	Salud-desarrollo	Vulnerabilidad (Ficha Protección Social)	Número y porcentaje de Niños/as menores de 4 años en condición de vulnerabilidad
	Población de niños/as menores de 4 años con origen étnico	Etnia	Número total de niños menores a 4 años con origen étnico y/o con prácticas de costumbres étnicas
	Situación socioeconómica familiar	Situación laboral hogar	Tipificación de niños/as entre 0 y 4 años por situación ocupacional (trabajando o buscando trabajo) del padre, madre y/o jefe de hogar

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
	Salud-desarrollo	Cobertura programas apoyo a vulnerabilidad	Cobertura de programas especiales de apoyo a niños/as con vulnerabilidad (Visitas, etc)
	Educación-desarrollo	Cobertura jardines infantiles y salas cuna	Cobertura de jardines infantiles y salas cuna en la comuna. Matriculación por jardín infantil / sala cuna/ otro tipo de cuidado infantil
SUB SECTOR 4 OFERTA DE SERVICIOS			
	Salud-desarrollo	Centros de atención de salud	Centros de atención primaria y posibilidades de acceso a atención secundaria en la comuna. Identificación por cupos, servicios y programas ofrecidos en cada uno
	Educación-desarrollo	Centros de cuidado infantil	Total de centros de cuidado infantil, distinguiendo según tipo y empadronamiento. Cupos disponibles para atención preescolar (salacuna, jardín y otros)
Oferta de Programas y Servicios	Situación socioeconómica familia	Reescolarización de Adultos	Tipificación de la oferta de programas de reescolarización para adultos en la comuna
	Oferta comunal	Prestaciones e Iniciativas Chile Crece Contigo	Información de las prestaciones, programas e iniciativas incluidas en Chile Crece Contigo, y a las que pueden acceder personas de la comuna. Propósito, condiciones, capacidad de cada una

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
	Situación socioeconómica familiar	Adultos responsables estudiando	Número y porcentaje de niños/as entre 0 y 4 años con adulto responsable que esté estudiando
	Situación socioeconómica familiar	Ingreso per cápita	Registro del ingreso per cápita de los hogares con niños/as menores a 4 años en la comuna. Número y porcentaje de niños/as menores a 4 años pertenecientes al 40% de menor ingreso a nivel nacional
	Situación socioeconómica familiar	Años escolaridad padres	Años de escolaridad de jefes de los hogares, padre y madre de niños/as menores a 4 años en la comuna
	Habitabilidad	Condiciones habitabilidad	Número y porcentaje de viviendas que cumplen condiciones mínimas de habitabilidad (cama/niño, alcantarillado, eliminación de excretas, ventilación, m ² /niño, etc.)

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
Oferta comunal	Programas municipales		Información de otros programas administrados por unidades municipales. Propósito, prestador asociado, capacidad y público objetivo de cada uno.
	Oferta comunal	Otros programas en la comuna	Información de otros programas administrados por el Estado, ONGs y otras instituciones. Propósito, prestador asociado, capacidad y público objetivo de cada uno
SUB-SECTOR 5 COORDINACIÓN	Coordinación intra--municipal	Derivaciones intra-municipales	Derivaciones a otros programas municipales y departamento involucrado. Identificación por individuo
	Coordinación extra-municipal	Derivaciones a programas gubernamentales	Derivaciones a otros programas gubernamentales. Identificación por individuo
	Coordinación extra--municipal	Derivaciones a programas no gubernamentales	Derivaciones a otros programas no gubernamentales. Identificación por individuo

continúa →

continúa sub sector 5

Área	Variable	Nombre indicador	Detalle indicador
Entorno comunitario	Habitabilidad	Situación legal vivienda	Registro de situación legal de ocupación de vivienda
	Habitabilidad	Distancia fuentes de contaminación	Distancia entre viviendas y fuentes de emanaciones contaminantes, vertederos, basurales o lugares de acopio
	Habitabilidad	Peligrosidad barrios	Clasificación de peligrosidad del sector de residencia, número de delitos por sector
	Habitabilidad	Áreas verdes	M2 de área verde por niño menor a 4 años en cada unidad vecinal
	Habitabilidad	Equipamiento comunitario	Número de niños/as por equipamiento comunitario (juegos, ludoteca)

V.3.b. Características técnicas del sistema

Se sugiere como mejor alternativa generar un sistema robusto, maximizando la reutilización del código y facilitando su mantención. Para esto se propone un sistema diseñado con una arquitectura de n–capas, lo cual implica una separación del código del programa en diversas capas que se comunican entre ellas. Ello permite aislar más fácilmente las fuentes de falla, y distribuir la carga generada por el sistema en varios servidores. La información que se almacenará en la base de datos se guardará en un esquema relacional, donde es posible conectar la información recolectada de los programas con la persona, en los casos que sea factible. Esto permitirá acceder por medio del identificador de la persona (generalmente su RUT) a toda esta información, lo que facilita el análisis integrado de los programas y beneficios que las personas registradas han recibido¹¹.

Por otro lado, el sistema debe contar con un número de perfiles de usuario diferenciados (tanto a nivel local como en el central), que permitan el acceso sólo a aquella información que es relevante para el rol de cada usuario. Por ejemplo, un alcalde sólo contaría con acceso a la información agregada, ya

11 Ejemplos de bases de datos con estas características son DB2 de IBM, Oracle, MSSQL de Microsoft y MySQL, una alternativa gratuita. De todos modos la selección específica de la base de datos debe realizarse en una etapa más avanzada del proyecto, dependiendo de una serie de parámetros por definir, como la carga de trabajo exigida al sistema, el soporte requerido y otros.

que es la que utilizará para su toma de decisiones. Además, con el fin de promover un uso ético de la información se establecerá un sistema de registro de acceso, con el cual será posible identificar qué usuario accedió a qué información.

Con el fin de permitir la integración con la información almacenada en otros sistemas de información gubernamentales, el sistema debe ser construido utilizando una plataforma no propietaria, que soporte los estándares tecnológicos comunes. Con esto, realizar conexiones a otros sistemas será factible y de menor costo que usando soluciones no establecidas. En relación a la obtención de información con otros sistemas, ésta se espera realizar por medio de conexiones digitales y de actualización automática. Estas conexiones podrían contar con diversas características (actualización en línea o en batch, por ejemplo) que dependerán de las tecnologías utilizadas en esos sistemas, la información que contienen, y, naturalmente, del acceso que permitan las entidades encargadas de esos sistemas.

El sistema debe ser construido con su posterior evolución en mente. Esto se plasmará en que debe permitir fácilmente incorporar nuevas funcionalidades. Para esto se debe documentar apropiadamente el proceso de desarrollo, incluyendo el modelo de datos, código y otros, además de favorecer la modularidad en el diseño cuando sea posible. Para promover su adopción el sistema debe contar con una interfaz adecuada a las necesidades y capacidades de los usuarios en términos generales, facilitando su navegación por medio de la utilización de lenguaje establecido en la gestión de política de infancia y con una interfaz gráfica apropiada. Con el fin de asegurar la continuidad del funcionamiento del sistema, éste debe contar con un sistema duplicado, en paralelo, que esté ubicado en otra ciudad, que en cualquier caso de falla asuma transparentemente el rol del sistema caído.

V.3.c. Propuesta tentativa de la estructura del sistema

Para facilitar la visualización y reforzar la idea del sistema propuesto, se incluyen a continuación algunos prototipos de módulos que formarían parte de éste. Las cinco maquetas que se incluyen están ordenadas de forma de replicar el uso que le pudiera dar al sistema un usuario tipo. Este usuario comienza ingresando sus datos para acceder al sistema (y a las funciones específicas a las cuales tiene acceso de acuerdo a su perfil), luego busca los datos específicos de un alumno determinado, y termina observando los datos agregados de algunos indicadores a nivel comunal.

Maqueta del módulo para ingresar al sistema

Maqueta del módulo de inicio de sesión del sistema SIGI. El fondo muestra el logo de la Ilustre Municipalidad de Valdivia y el título "Sistema de Información para la Gestión de Infancia a Nivel Local". El formulario de inicio de sesión incluye:

- Usuario:
- Clave:
- Botón: Ingresar

conexión encriptada

Maqueta del módulo de búsqueda de datos específicos de un niño/a determinado

Maqueta del módulo de búsqueda de datos personales de un niño/a. El fondo muestra el logo de la Ilustre Municipalidad de Valdivia y el título "Sistema de Información para la Gestión de Infancia". El formulario de búsqueda incluye:

- Nombre(s):
- Apellido(s):
- RUT: --
- Domicilio:
- Fecha Nac.: --
- Sexo: Femenino Masculino

conexión encriptada

Maqueta de módulo con datos específicos del niño/a consultado

SIGIL - Datos Personales - Niño

Sistema de Información para la Gestión de Infancia

Bienvenida Paula Margotta

Datos Personales Niño

Nombre/s: Juan Antonio
Apellido/s: Jiménez Pérez
RUT: 00000000 0
Fecha Nac.: 11-11-2004

Domicilio: Calle El Puerto 3333
Bloque 9, Departamento YY
Sexo: Femenino Masculino

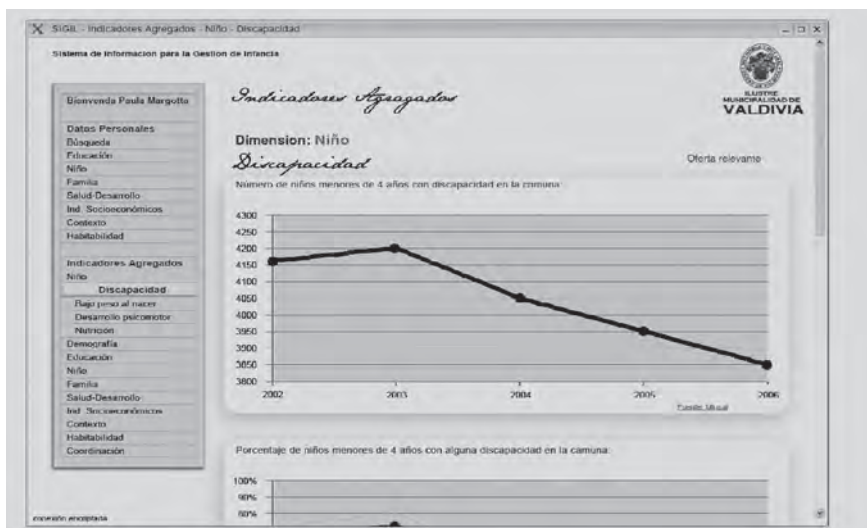
	Si	No		
Discapacidad:	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Datos Comunales	Oferta Relevante
Bajo Peso al Nacer:	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Datos Comunales	Oferta Relevante
Desarrollo Psicomotor:	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Datos Comunales	Oferta Relevante
Nutrición:	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	Datos Comunales	Oferta Relevante

ejecución completada

Maqueta de los módulos de análisis de datos agregados de un indicador: georreferenciación comunal y gráficos con situación en la comuna



Maqueta del módulo navegador de datos agregados



V.4. Implementación del sistema

En la puesta en marcha del sistema de información es importante hacerlo de forma que los actores involucrados lo perciban como herramientas efectivas y de fácil manejo, que entregue apoyo y facilite sus labores de gestión y no genere mayor carga de trabajo (que es uno de los temores que existen). En este marco, es conveniente plantear una estrategia de implementación del sistema de información que implique un desarrollo gradual por etapas, en que los usuarios se van familiarizando con el sistema y probando las bondades de su uso.

Se propone una implementación en tres etapas que consideren la facilidad / dificultad de levantar la información:

Etap 1: Implementación del sistema a nivel comunal. Introducción de indicadores generales fundamentales. Objetivos fundamentales: conocer la población infantil de la comuna y la oferta pública local (en salud, educación, desarrollo social, etc.)

Durante esta primera fase, deberá insertarse el sistema a nivel comunal, definiendo sus usuarios y usos específicos. Deberá realizarse una capacitación adecuada a cada funcionario que tendrá acceso al mismo. De igual manera, se deberá definir desde el primer momento los funcionarios municipales que serán los encargados de liderar el proceso en que se insertará este sistema (“key users”). Entre las principales funciones de estas personas estará el comunicar a los usuarios la importancia de la utilización de esta herramienta, crear confianza en su uso y monitorear el avance en su inserción.

Se propone que los indicadores incluidos en esta etapa sean aquellos que apuntan a cuantificar el tamaño y caracterizar la población infantil en la comuna en distintos ámbitos (demografía, salud, educación, etc.) y los que detallan las distintas prestaciones que ofrecen el municipio y nivel central (consultorios, programas municipales, etc.). Es importante considerar que los indicadores que se proponen para esta etapa corresponden a información disponible o fácil de levantar.

Etapa 2: Afinamiento de información disponible, levantamiento de datos más complejos e introducción de oferta extra-municipal.

La segunda etapa de la implementación deberá realizarse una vez que el uso del sistema se ha instalado en el funcionamiento del municipio. Además, a partir del uso y análisis de los indicadores de la primera etapa, se pretende generar en los usuarios una expectativa por la incorporación de nuevas variables que aborden otros temas relevantes en infancia y que pueden ser más específicos. Durante esta etapa se propone agregar un segundo subconjunto de indicadores, más específicos y con requisitos de levantamiento más complejos. Entre estos indicadores están la oferta en programas y servicios para la infancia insertos en la comuna, pero que no son desarrollados por el municipio y/o nivel central, sino que por otras entidades.

Etapa 3: Análisis de datos de demanda en la comuna e introducción de indicadores más complejos. Impulso de la coordinación y promoción de generación propia de datos a nivel local.

En la tercera etapa de la implementación se propone tratar, en forma particular, la demanda que existe a nivel comunal por programas relacionados a infancia. Esto para contrastar esta información con la levantada en las primeras etapas y que tienen que ver con la oferta disponible. Además, se propone la introducción de los indicadores más complejos, entre ellos los que están directamente relacionados con la coordinación intra y extra municipal. Un ejemplo de coordinación intra-municipal puede ser la derivación de un niño/a que acude con su madre a Dideco y luego es enviado a un consultorio comunal. A nivel extra-municipal, es importante registrar aquellos niños/as que acuden al municipio y son derivados a algún programa o iniciativa que lidera un ente gubernamental u otro tipo de institución (por ejemplo, una fundación determinada).

Los indicadores de coordinación requieren mayor nivel de trabajo en conjunto a nivel municipal. Es importante dejar claro que los indicadores que se proponen en el subsector de coordinación son sencillos y apuntan a la generación de mayor cohesión en el trabajo del área. Dentro de las modificaciones que se realicen en el futuro al sistema, se estima que pueden agregarse nuevos módulos relacionados a la coordinación, como por ejemplo, alguno que analice los RRHH. En esta línea, se espera que a partir de esta fase las

municipalidades queden con capacidad instalada para promover y proponer mejoras al sistema. En particular, se pretende que los municipios puedan proponer nuevos indicadores que se incorporen al sistema de acuerdo a su pertinencia, definida por el ente que administre y desarrolle la herramienta.

A continuación se incluye un diagrama que resume el proceso de implementación en etapas que se propone. Se especifica el subsector y nombre del indicador y la (o las) fases en que se aconseja insertar en el sistema:

TABLA 4 **Propuesta de implementación por etapas**

SUBSECTOR	Nombre indicador	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
El niño	Niños menores a 4 años en la comuna			
	Discapacidad			
	Bajo peso al nacer			
	Desarrollo psicomotor			
	Nutrición			
El entorno del niño/a	Estructura familiar			
	Vulnerabilidad (ficha protección social)			
	Etnia			
	Situación laboral hogar			
	Adultos responsables estudiando			
	Ingreso per cápita			
	Años escolaridad padres			
	Condiciones habitabilidad			
	Situación legal vivienda			
	Distancia fuentes de contaminación			
	Peligrosidad barrios			
	Áreas verdes			
	Equipamiento comunitario			
Demanda de servicios	Niños/as CHILE SOLIDARIO			
	Subsidio al recién nacido			
	Inscritos en salud			
	Control prenatal			
	Control gestacional del parto			
	Vacunas			
	PNAC			
	Cobertura programas apoyo vulnerabilidad			
	Cobertura jardines infantiles y salas cuna			
Oferta de servicios	Centros de atención de salud			
	Centros de cuidado infantil			
	Reescolarización de adultos			
	Prestaciones e iniciativas Chile Crece Contigo			
	Programas municipales			
	Otros programas en la comuna			
Coordinación	Derivaciones intra municipales			
	Derivaciones a programas gubernamentales			
	Derivaciones a programas no gubernamentales			

Fuente: Elaboración propia

V.5. Levantamiento de información

Para varios de los indicadores propuestos existen registros y bases de datos a nivel local y central, entre otras, datos de salud, JUNAEB, Ficha de Protección Social, Encuesta CASEN, Censo de población y Vivienda, Junji, Fundación Integra, algunos municipios, etc.).

La utilización de estas bases de datos puede darse en dos formas:

- Relacionar esta información con el plan propuesto, de forma que el sistema pueda importar directamente desde las otras bases los datos que son relevantes.
- Utilizar las bases de datos existentes sólo como modelos informáticos a replicar en el sistema, imitando la forma que tienen para levantar la información requerida.

La primera estrategia es más sencilla desde el punto de vista de desarrollo del sistema, pero requiere de una importante cuota de colaboración intersectorial para compartir el uso de las bases de datos disponibles. Por otro lado, utilizar esta estrategia requiere precisión en los usuarios del sistema acerca de la forma en que utilizarán los datos disponibles. En este sentido, puede existir información en algunas bases que no sea exactamente igual a la que requiere el sistema, pero que procesada de alguna forma puede ayudar a construir el indicador buscado. La segunda alternativa requiere mayor desarrollo informático, pero es más simple en términos de coordinación. El sistema de información asociado a Chile Crece Contigo y los esfuerzos de JUNAEB verifican que la primera estrategia es viable, siempre que exista liderazgo de un equipo para llevarlo adelante.

Por otra parte, existen datos que no están disponibles hoy en ninguna base de datos, y que será necesario levantar a nivel local. A modo de ejemplo, información sobre equipamiento comunitario y riesgos presentes en el entorno. En este plano los mapas de vulnerabilidad comunal recientemente dados a conocer por MIDEPLAN constituyen el primer paso. El paso siguiente es identificar la localización de los riesgos al interior de la comuna.

Una tarea de primera importancia y alta complejidad es concordar una medición de desarrollo infantil integral que oriente la medición de resultados de las acciones que se emprendan.

V.6. Análisis de factibilidad de la propuesta

El desarrollo y puesta en marcha del sistema depende de una serie de factores, los cuales deben ser analizados si se pretende que la propuesta se transforme efectivamente en una iniciativa de política pública.

Factibilidad Política

Cualquier iniciativa de este tipo debe considerar los elementos de carácter político en que se sitúa, constituyendo uno de los puntos centrales que determinan su factibilidad. En particular, el desarrollo de un sistema como el propuesto se relaciona directamente con organismos e iniciativas del nivel central y local. En relación al nivel central, este plan puede proporcionar herramientas importantes para el estudio y trabajo en el sector de infancia, uno de los ejes fundamentales determinados por el gobierno actual. El sistema puede transformarse en un complemento o parte importante del programa Chile Crece Contigo y convertirse en una herramienta para que el gobierno logre detectar en forma temprana nuevos requerimientos de la población infantil. La factibilidad política de su implementación se relaciona directamente con el entendimiento del nivel central de que una herramienta situada a nivel local puede aumentar y optimizar el impacto de las iniciativas generadas en el área de infancia. Para esto, es fundamental que los organismos centrales comiencen a considerar a los municipios como socios estratégicos en la gestión de iniciativas de este tipo, y no meros ejecutores de propuestas ideadas a nivel macro. Lo anterior tiene además directa relación con la política de descentralización que se ha impulsado.

A nivel local, que constituye el lugar donde se desarrollará y dará mayor uso al sistema, la factibilidad política de su implementación está directamente ligada con los réditos y el impacto que produzca en la población comunal. En este sentido, hay que considerar que es más probable que una iniciativa como esta tenga mayor acogida en un municipio con mayor población infantil. Por tanto, puede ser una buena estrategia implementar primero el sistema (como plan piloto) en sectores de estas características para luego pasar a otras comunas de población más longeva. Como un segundo punto, sería importante considerar que, como se señaló en el diagnóstico, pese a que el tema de la infancia no siempre se encuentra incorporado en los instrumentos formales de planificación comunal, como por ejemplo el PLADECO, está presente en las acciones existentes a nivel municipal. Al parecer la consideración de la infancia como preocupación municipal, tendría bastantes réditos políticos.

Factibilidad de desarrollo y financiera

La etapa de desarrollo de un sistema como el planteado debe contemplar al menos dos condiciones esenciales: la capacidad tecnológica del sistema y el financiamiento del mismo. Este trabajo no ahondará en estos aspectos, pero pretende esbozar algunos puntos importantes donde se debe poner atención.

Como punto de partida, cabe destacar que el aprovechamiento de los recursos ya existentes es clave. Esto involucra no sólo la incorporación de la información ya disponible, sino también la adopción o compatibilización de sistemas ya instalados. En este contexto, resulta imprescindible “rescatar” la

información ya disponible. Ello implica el uso de mecanismos tanto de exportación de la información de un sistema a otro, como la adopción de sistemas actuales de registro.

Otro punto crucial a considerar en el desarrollo de la propuesta es que éste pretende ser un aporte para la gestión a nivel local. Dado esto, se necesita resolver la pregunta acerca de si es mejor que cada municipio diseñe y utilice un sistema acorde a sus propias necesidades o si, como es nuestro parecer, exista un sistema base creado a nivel nacional en el que puedan añadirse distintos módulos o vínculos que permitan incorporar la especificidad de cada realidad local. Esta propuesta nos parece más adecuada, considerando tanto la diferencia de recursos y capacidades a nivel comunal para el desarrollo de un sistema como éste, así como el potencial uso de la información a nivel nacional, regional o según categorías a determinar. La uniformidad de criterios o parámetros básicos puede dar mayor potencial al uso de la herramienta.

Sin perjuicio de ello, es esencial que el diseño que se realice considere de manera esencial y determinante los requerimientos locales. Por tanto, el contemplar un plan piloto de desarrollo del sistema en algunos municipios parece un primer paso necesario. Las municipalidades chilenas presentan características muy distintas, lo cual hace imprescindible contar con una muestra que permita el diseño y desarrollo de un sistema con características primarias comunes y aplicables a todas ellas. Los municipios a considerar debieran contar con Chile Crece Contigo, dado que éste pretende tener una aplicación nacional y es fundamental considerarlo como un elemento base.

Un segundo punto a considerar, es el del financiamiento del desarrollo del sistema y específicamente del piloto. Surgen diversas alternativas a considerar. Entre ellas, financiamiento propio por parte de las entidades municipales interesadas y la obtención de fondos para un diseño base común. En el primer caso, serían los propios interesados quienes, considerando la utilización de recursos propios, invierten en el desarrollo de un sistema que facilitaría su gestión. En el segundo, la obtención de fondos podría pensarse en aquellos destinados a innovación y desarrollo. Entre ellos, el FONDEF aparece como una buena fuente de financiamiento para el desarrollo de proyectos como éste, en particular, porque su fin último es realizar una transferencia tecnológica que tenga un importante impacto social. Como limitación, u oportunidad, esto requeriría del apoyo de un tercero que tenga fines de investigación o desarrollo¹². A priori, nos parece que la segunda opción puede llegar a ser más viable si se logran conformar las alianzas y coordinaciones adecuadas para ello.

12 Existen iniciativas que se han llevado a cabo con fondos estatales durante los últimos años y que están ligadas al desarrollo de sistemas de información que pueden aplicarse en el sector local. Un ejemplo de esto es SINEDUC, sistema de información en línea que apoya la gestión y administración educativa.

Incentivos legales que promuevan la instalación del sistema

En la actualidad la incorporación de la política de infancia a nivel local y de un sistema de información que la sustente es discrecional, dependiendo de la convicción y compromiso de la autoridad local y/o el poder de seducción que puedan tener los encargados del tema en el ámbito. Evidentemente, la ley podría ser una buena herramienta para apoyar o exigir el cumplimiento de ciertos fines. No obstante, lo más importante es que el municipio efectivamente acoja el tema y se de cuenta de su importancia, dedicándole energía y recursos. La norma legal nunca es suficiente y si no están dadas las condiciones adecuadas, es simplemente letra muerta.

A pesar de lo anterior, pueden ayudar ciertos requerimientos legales y normativas. Explicitar el interés, decisión y compromiso con la infancia en la comuna en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), instrumento inherente a la gestión municipal, definiendo si así lo ha decidido su estrategia hacia el sector, asociándola a metas y productos específicos que permitan ir evaluando los avances en resultados. Los progresos podrían asociarse luego a, por ejemplo, asignaciones de mejoramiento en la gestión municipal¹³.

VI. Algunas conclusiones finales

1. Existe absoluto consenso a nivel de gobierno acerca de la necesidad de generar acciones tendientes a igualar las oportunidades para los niños/as de nuestro país. Así lo demuestran no sólo la conformación del Consejo para la Infancia, sino también la materialización de gran parte de sus propuestas en el Programa Chile Crece Contigo. Se trata de un desafío mayor, que requiere tanto de la voluntad política como de la coordinación de diversos actores, ya sea a nivel central como local, siendo ambos indispensables.
2. Este trabajo aporta al fortalecimiento del nivel local en la gestión de la infancia temprana, temas relevado en el modelo de gestión propuesto en el Informe *El Futuro de los Niños es siempre Hoy*, que es convergente con el conocimiento científico acumulado en el tema así como con los principios que orientan la Convención de los Derechos de los Niños y Niñas, firmada por Chile en 1990. El entorno familiar y comunitario

13 La Ley 19.803 (y posteriores modificaciones, ley 20.008 y 20.198), establece asignaciones de mejoramiento de la gestión municipal (para aquellos funcionarios regidos por el estatuto administrativo, ley 18.883). Las acciones que den origen a esta asignación serán un asunto de discrecionalidad de cada gobierno local. En efecto, el artículo 6 de la citada ley establece que "El alcalde someterá a acuerdo del concejo, conjuntamente con el proyecto de presupuesto, el programa de mejoramiento de la gestión municipal. Dicho programa determinará, a lo menos, los objetivos específicos de gestión, de eficiencia institucional y las metas a alcanzar por las diversas direcciones, departamentos y unidades de trabajo del municipio durante el año siguiente". Esta disposición permite que, por ejemplo, la adopción de una herramienta como la propuesta, así como el trabajo coordinado al interior del municipio en el tema de la infancia, reciba una asignación de desempeño colectivo.

son clave para el desarrollo infantil y, por tanto le corresponde al Estado actuar para fortalecer factores de protección del niño/a y evitar el surgimiento de factores de riesgo, atacándolos cuando existen. En nuestro medio el municipio es el actor central de la política pública a nivel local. Precaria o no, esta entidad es un actor clave para el éxito de la política infantil. En otras palabras, en este ámbito, y en otros, es fundamental fortalecer la descentralización, desarrollar herramientas de trabajo apropiadas al tema, profesionalizar la gestión.

3. Resulta sorprendente el amplio y evidente interés existente en las distintas organizaciones e instituciones que trabajan en temas vinculados a la infancia, de generar acciones coordinadas y de actuar con una visión intersectorial. El consenso en que el actuar debe ir en esta línea, no se ve reflejado en la forma en que las instituciones involucradas en el tema funcionan y toman decisiones. La evidencia de la necesidad recién señalada, la descoordinación e incomunicación entre los distintos programas y servicios, es clara. No sólo no se coordinan, sino que en muchos casos no se conocen. De otro lado, las relaciones centrales –locales son de “arriba para abajo”, con poca escucha al aporte y a las necesidades que tiene el nivel local.
4. En este contexto, este trabajo ha argumentado que el desarrollo en el nivel local de un sistema de información para la gestión de la infancia es un eslabón esencial para avanzar hacia una política de infancia pertinente, eficiente, eficaz y ha trazado un camino realista para avanzar en este desafío.
5. Existen beneficios, incentivos y posibilidades reales de poner en marcha un sistema de gestión de la información en las líneas propuestas. La consolidación de las tecnologías de información como elemento fundamental y el mayor acceso a ellas constituye otro elemento clave para pensar en llevar a cabo un proceso como el propuesto en estos momentos. Si bien este documento no ahonda en análisis financieros, estamos convencidos que una adecuada gestión público–privada puede resultar en la creación de un sistema, cuyo uso terminará siendo rentable social y económicamente, al permitir utilizar los recursos del área en forma más eficiente y focalizada.
6. Existe un subconjunto de indicadores que parecen fundamentales al momento de pensar en la creación de sistemas que apunten a mejorar la gestión en el tema de infancia. La identificación y caracterización de estos es, a nuestro juicio, uno de los mayores aportes de este trabajo. Vale reiterar que éstos fueron presentados ante personas que trabajan en el tema tanto a nivel central como local, encontrando muy buena acogida de parte de ellos.

Referencias

- **Asesorías para el Desarrollo**, 2006. Alternativas de atención de la niñez temprana, Documento de circulación restringida, informe final preliminar, consultoría apoyada por BID, UNICEF y DIPRES, Santiago.
- **Bedregal, P.**, 2006. Eficacia y efectividad en la atención de niños entre 0-4 años. Documento En Foco 79, Expansiva. Disponible en: www.expansiva.cl
- **Bedregal, P. y M.Pardo**, 2004. Desarrollo infantil temprano y derechos del niño. Serie Reflexiones: Infancia y adolescencia N° 1, Santiago, UNICEF.
- **Curtis, J. y C.Nelson**, 2003. Toward Building a Better Brain: Neurobehavioral Outcomes, Mechanisms, and Processes of Environmental Enrichment. Resilience and Vulnerability: Adaptation in the Context of Childhood Adversities. Luthar, S. Ed., Cambridge University Press, pp 463-488.
- **Evans, J; R. Myers, E. Ilfeld**, 2000. Early Childhood Counts. A Programming Guide on Early Childhood Care for Development. Washington, D.C., World Bank.
- **Gobierno de Chile**, 2006. El futuro de los niños es siempre hoy. Informe final Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de la Infancia, Santiago.
- **Lucey, T.**, 2005. Management Information Systems, 9th edition, Thomson Learning, London.
- **MIDEPLAN**, 2001. Política nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001–2010, Santiago.
- **M.J. Fraser**, 2005. El comportamiento (afecto), la alfabetización y el desarrollo del niño a edades tempranas. Ponencia en el 5to Encuentro Internacional de Infancia a Edades Tempranas. Monterrey.
- **Raczynski, D.**, 2006. Política de infancia temprana en Chile: Condicionantes del desarrollo de los niños. Documento En Foco, Expansiva, www.expansiva.cl
- **Rutter, M.; Rutter, M.**, 1992. Developing Minds: Challenge and Continuity across the Life Span. London, Penguin Books.
- **Romero S. y L.Salinas**, 2005. Sistematización de experiencias de cuidado infantil temprano. Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia N° 3, UNICEF, Santiago.
- **UNICEF**, 2005. Situación de los niños y niñas en Chile, 1990–2005, Santiago.
- **Zanzi, O.**, 2005. Promoción y Protección de derechos de la Infancia a nivel territorial. Trayectorias y Aprendizajes. Serie Reflexiones Infancia y Adolescencia No 5, UNICEF, Santiago.

Instrumentos de participación para el nivel comunal en las políticas públicas: diagnóstico y propuesta

INVESTIGADOR

PATRICIO VALDIVIESOAcadémico Instituto Ciencia Política UC¹

Resumen

La participación ciudadana en el nivel local es un tema de gran importancia en Chile, pues se trata de una condición fundamental para que las políticas nacionales, regionales, sectoriales y locales cumplan su función en el desarrollo social y político del país. En consecuencia, se justifica y es pertinente el esfuerzo de investigación destinado a generar una mirada objetiva sobre el estado de la participación, el impacto de los instrumentos públicos para la promoción de la misma, que concluya, finalmente, con una propuesta para la discusión.

1. Introducción

Este estudio es una contribución para dar respuesta a la inquietud reiterada en las esferas de gobierno y en la sociedad en orden a mejorar los niveles de participación ciudadana en las políticas públicas. El estudio aborda las siguientes interrogantes: ¿hay fundamentos de base para las políticas de promoción de la participación?, ¿es posible reconocer algunas tendencias o etapas de la participación a lo largo del tiempo?, ¿en qué consisten los instrumentos públicos de participación ciudadana?, ¿qué se observa de la participación en el nivel local, municipal?, ¿es posible perfeccionar los instrumentos públicos para la participación? Las principales hipótesis del trabajo son: en Chile hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de par-

¹ Investigador responsable, Profesor de la UC, quien en la ejecución del proyecto contó con la colaboración de un equipo de investigación compuesto por Miguel Orzag (Facultad de Física, UC), Jens Hardings (Facultad de Ingeniería UC), Carolina Maturana (Ministerio de Planificación Nacional), Rodolfo Venegas (University of Salford, Inglaterra) a quienes se agradece sus aportes en distintas fases del proyecto. Asimismo, cabe agradecer a todas las instituciones y organizaciones que hicieron contribuciones en distintos momentos: Elena Puga (UC), Ignacio Irarrázaval (UC), Gladys Zurita (SUBDERE), Ignacio Balbontin (SEGPRES), Francisco Vera (DOS, SEGGOV), entre otros. Toda la investigación de base para las mediciones ha sido posible gracias a la ejecución del proyecto Capital Social (Fondecyt N° 1071073).

ticipación y en la actualidad son necesarias; el país dispone de numerosos instrumentos que podrían ser perfeccionados y quedar más integrados; un avance clave consiste en aunar criterios, en torno a estándares de participación en el nivel local, y generar condiciones favorables para el monitoreo e impacto de los mismos. La metodología consistió en recabar y sistematizar cuantiosa información sobre la participación ciudadana en Chile y sobre los instrumentos del Estado (artículos, documentos de trabajo, legislación, bases de datos con información empírica), con el propósito de observar, detectar necesidades y formular una propuesta de apoyo. Asimismo, con el propósito de observar empíricamente la participación y la confianza, se integraron los resultados arrojados en la ejecución del proyecto Capital Social (Fondecyt No. 1071073)².

El estudio incluye la presentación de los fundamentos básicos de la participación ciudadana en el nivel municipal, de los instrumentos del Estado, los resultados desde la perspectiva de participación ciudadana, y la propuesta que realizan los investigadores. Por razones de espacio, este estudio sintetiza numerosos antecedentes y prioriza la presentación de la propuesta. Finalmente, cabe observar, que la viabilidad de la misma requiere generar voluntad política.

2. Fundamentos de la participación ciudadana en el nivel municipal: consensos e historia³

2.1. Consensos

El ejercicio de la democracia requiere de dos condiciones esenciales: un sistema político democrático e impulsos sociales y culturales para la democratización. El sistema democrático consiste en un conjunto mínimo de reglas y procedimientos para el gobierno representativo, la alternancia en el poder y

2 Durante siete meses, enero a junio del 2007, se celebraron diversos encuentros y focus group: tres talleres de trabajo en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y en la Universidad Católica de Chile (UC), cuatro reuniones con representantes de la Dirección de Asuntos Públicos UC, SUBDERE y SEGPRES, y numerosos otros encuentros más informales (reuniones, entrevistas). Asimismo, se impartió el curso Taller Continuo de Información Política en la UC, en relación con el cual se realizaron actividades de observación con pautas en municipios. Paralelamente, la ejecución del Proyecto Fondecyt 1071073 arrojaba mediciones objetivas sobre participación y confianza en las comunas chilenas, en relación con variables demográficas, socio-económicas y actitudinales de cultura política. Todo lo anterior dio la posibilidad de consignar variados puntos de vista y medidas sobre la participación ciudadana y la confianza, los instrumentos del Estado, sus fortalezas y debilidades.

3 Este estudio se limita a sintetizar fundamentos que parecieran ser de mayor consenso, a la luz de numerosas intervenciones realizadas por diversas personas en los talleres y encuentros desarrollados en el curso de la investigación. El tema de la participación ha sido reflexionado desde la Antigüedad, y por lo tanto los trabajos publicados sobre teorías y enfoques podrían llenar bibliotecas enteras, las posibilidades de desarrollo de marcos teóricos y conceptualizaciones son innumerables, los nudos críticos de discusión dependen del énfasis que entregue cada autor; para profundizar en esto véase Valdivieso (2001), Norris (2002), Welzel, Inglehardt y Deutsch (2005).

el control. A su turno, la democratización es un proceso histórico, relacionado con movimientos sociales, culturales y de emancipación que luchan por ampliar la idea de democracia, subrayando en ella el principio normativo central del reconocimiento explícito de la dignidad de las personas, en cuanto agentes libres, autónomos y responsables⁴.

La participación democrática, derecho inherente en el ser humano, es un bien público y el Estado debe generar todas las condiciones necesarias para que ella sea efectiva⁵. Desde esta perspectiva, las iniciativas públicas, tanto en sus concepciones como en las etapas de implementación, debiesen reconocer y promover la calidad de agentes de las personas, la voluntad, la autonomía y la capacidad de discernimiento.

En la práctica de la democracia los comportamientos tienen una función esencial. Ciertamente, la democracia requiere de normas, instituciones y procedimientos razonables, pero sobre todo buenos comportamientos de los actores individuales y colectivos. Así como son indispensables las buenas instituciones, son necesarias las personas que se comporten regularmente conforme a interpretaciones democráticas de sus funciones, y que lo hagan responsablemente. En este sentido, la democracia requiere de servidores públicos, encargados de ejecutar las políticas, que realmente manifiesten su consentimiento con el sistema democrático por medio de conductas equivalentes. De igual modo, la democracia necesita agentes ciudadanos, interesados en los asuntos públicos, en el bien común, quienes deseen informarse, debatir, participar, ejercer el control. La práctica ciudadana de la democracia no se limita a los procesos electorales (participación convencional), se expresa asimismo en numerosas decisiones públicas, por ejemplo, en procesos de planificación, gestión, ejecución, control y evaluación de políticas.

La democracia no es un orden perfecto, concluido de una vez y para siempre. Los conflictos son naturales, necesarios y deseables, como así tam-

4 Véase Valdivieso (2000), O' Donnell (2001), Norris (2002). Los movimientos de democratización se remontan a la Revolución Francesa, fines del siglo XVIII. Desde entonces, en diversos contextos geográficos, sociales y culturales se han ido verificando cambios positivos para que los sistemas democráticos mejoren y lleguen a ser inclusivos y legítimos para un conjunto cada vez más amplio de actores sociales. En este sentido, se puede reconocer etapas a lo largo del tiempo: primer período, anterior a la Revolución Francesa, la democracia fue practicada como un sistema político para el control del gobierno, consistió en un conjunto de reglas para el manejo del poder político en una sociedad; segundo período, en el cual se verifican impulsos para la paulatina ampliación de la participación, principalmente desde la Revolución Francesa; tercer período, contemporáneo, la participación está cada vez orientada al ejercicio real de derechos.

5 Estipulativamente, participar es “tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella” (participare), y participación es la “acción y efecto de participar” (lat. participatio). En este estudio, la participación es conceptualizada también en cuanto forma de relación social entre personas y sus organizaciones, en el marco de las instituciones del orden político. La participación tiene su fundamento en el ser mismo de las personas y de la sociedad. En la Constitución chilena (1980) están declarados los fundamentos normativos de la participación (individuales, principios sociales de solidaridad, bien común y subsidiariedad); más en Valdivieso (1998, 2000).

bién los compromisos⁶, y por lo tanto son necesarios los mecanismos que ayuden a administrarlos, procesarlos, y revertirlos en insumos positivos para la marcha del sistema. Por esta razón, las instituciones deben desarrollar la capacidad para que los conflictos de manifiesten y sean administrados constructivamente, en beneficio de los intereses generales. En tal sentido, a mayor apertura y acceso de las instituciones para los ciudadanos conflictivos por naturaleza, con sus legítimos intereses y diferencias, más fortalecida se verá la participación y mayor legitimidad tendrá el sistema democrático⁷.

En suma, en Chile hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación y en la actualidad son necesarias. El sistema político democrático chileno será sustentable en el tiempo, en cuanto haya más servidores públicos convencidos de las ventajas de la participación, más ciudadanos con competencias democráticas, más instituciones efectivamente abiertas a la participación real.

Finalmente, hay consenso sobre la importancia del espacio local y de la comunicación en la democracia participativa. La comuna y el espacio local son ámbitos especialmente adecuados para el imperio de reglas democráticas y el ejercicio de la participación. Así está consignado en el marco legal chileno, y ello encuentra expresión en determinadas políticas de descentralización y de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales, desde hace varias décadas. A su turno, la comunicación es una condición esencial para el acceso y la integración. Los ciudadanos y los funcionarios públicos podrán hacer su aporte en el sistema democrático, si y sólo si están en condiciones de tener acceso y buena integración en los flujos de comunicación en la sociedad, en el estado, y en los circuitos interactivos que hay entre ambos.

2.2. Historia, experiencias en las últimas décadas y desafíos

En el mundo entero y en Chile es posible reconocer algunos períodos históricos de interés para la democracia y la participación⁹. Entre los siglos XVI y XIX, larga fase de participación restringida y regulada por elites metropolitanas, criollas y republicanas, en el contexto de una sociedad estamental.

6 En efecto, los conflictos se producen porque las personas tienen intereses y convicciones distintas, y esos intereses manifiestan interpretaciones divergentes sobre sus necesidades biológicas, económicas, sociales, culturales y políticas. La coexistencia demanda búsqueda de consensos, aun en medio de las diferencias; Valdivieso (1998).

7 Al participar, las personas manifiestan su consentimiento, asumen la co-responsabilidad de esa actividad; véase Locke (2002, 481-483).

8 En el espacio comunal se encuentran las expresiones más directas del Estado para los ciudadanos y hay condiciones favorables para el ejercicio de prácticas democráticas, incluso de democracia directa. Asimismo, en los espacios pequeños tienen su origen relaciones sociales de pequeños y grandes grupos, quienes representan genuinamente a los ciudadanos y sus aspiraciones; legislación y políticas véase Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004)

9 Se sintetizan antecedentes latamente expuestos en Valdivieso (1994, 1996, 2006 a,b)

Desde mediados del siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, modernización socio-económica, fase de democratización y de ampliación de la participación, en buena medida por la acción de organizaciones socio-políticas (partidos, sindicatos, etc.) e innovaciones legales, en el contexto de transiciones desde el régimen presidencialista conservador hacia el régimen liberal-parlamentario, y de éste hacia un presidencialismo democrático con amplia participación social vía grandes organizaciones partidarias, sindicales y corporativas. Entre la década de 1960 y comienzos de la década de 1970, fase de crisis y finalmente el colapso, marcada por contradicciones entre expectativas de democracia social y de desarrollo, por una parte, y realidades resistentes al cambio, por otra, fuertes tensiones por la distribución del ingreso, lucha por los espacios de participación, polarización y radicalización de posiciones ideológicas, carencia de mecanismos institucionales para la administración pacífica de los conflictos. Entre 1973 y 1990, el régimen político autoritario interrumpió la democracia, restringió la participación e introdujo condiciones y reglas para el imperio de la lógica de las relaciones de mercado en todo orden de cosas. En la década de 1990, en el contexto del restablecimiento del sistema democrático, los gobiernos promueven la participación social con el propósito de alcanzar un piso mínimo de condiciones para el ejercicio de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Desde el 2000, Chile comienza a derrotar la pobreza y otras condiciones de precariedad adversas a la participación, las condiciones sociales y económicas mejoran drásticamente, y por lo tanto hay una búsqueda de re-adequación de los canales de participación para la profundización de la misma.

En la década de 1990, los gobiernos priorizaron las metas del crecimiento, la internacionalización de la economía, el combate a la pobreza, la consolidación y la profundización del sistema democrático, por medio de un ambicioso conjunto de reformas¹⁰. Particularmente importantes fueron las iniciativas para promover la mayor descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana¹¹. En los ámbitos regional y provincial fueron introducidas reformas legales para incrementar el grado de descentralización del Estado, impulsar la democratización y el desarrollo sustentable¹². Los gobiernos fortaleciendo el papel de los municipios como agentes del desarrollo local. En este contexto, hubo esfuerzos sistemáticos por promover una gestión más abierta y participativa¹³. Además, en cuanto

10 Estas reformas caben dentro de la categoría de "reformas de segunda generación", post consenso de Washington; características distintivas de este tipo de reformas, véase Kirby (2003).

11 En detalles, ver Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004) y Carmona (2006)

12 Ver detalles en Chuaqui/Valdivieso (2004).

13 Por ejemplo, la introducción de elecciones directas de alcaldes y concejales, la redefinición del papel del Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), diversos mecanismos para la mejor integración de la comunidad en las políticas locales, tales como disposiciones legales para la crea-

políticas específicas de participación ciudadana y comunitaria, cabe consignar diversos incentivos legales, económicos y sociales para participación¹⁴.

En la actualidad se transita hacia una nueva fase histórica, donde la calidad de la participación importa cada día más para la estabilidad de la democracia y el buen gobierno. En la medida que van quedando cubiertas las condiciones mínimas de igualdad para la mayor parte de los chilenos, el país requiere disponer de mejores condiciones para cubrir las necesidades de participación de una ciudadanía mejor integrada y con mayores competencias para gobernar y dirigir los cambios que afectarán su propio futuro¹⁵. Los desafíos en materia de participación ciudadana y de sus organizaciones difieren, en comparación con otros períodos históricos¹⁶. Por lo tanto, el enfoque de la participación como instrumento de las políticas del Estado, donde las prioridades son definidas por una elite informada y competente que toma las decisiones, resulta ser inadecuado para entrar en sintonía con dinámicas sociales que se orientan hacia una mayor responsabilidad, autonomía, empoderamiento de los ciudadanos y de sus organizaciones.

ción de ordenanzas municipales de participación (Ley 18.695, art. 93) y la modificación de la ley de organizaciones comunitarias y de juntas de vecinos (Ley 19.418). En la primera mitad de la década del 2000, el gobierno de Ricardo Lagos E. introdujo iniciativas relevantes para mejorar la sintonía entre las inquietudes ciudadanas y el quehacer de las instituciones de su gobierno; ellas apuntaban principalmente a la incorporación plena de la participación en las distintas etapas de diseño, implementación y control de los programas públicos, incluidos aquellos que se desarrollaban en el espacio local. Por medio de un Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana y un Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, empezaron a desarrollarse numerosas iniciativas de participación, al ritmo de la modernización del Estado; cabe destacar el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En el mismo periodo, el gobierno introdujo una iniciativa legislativa, proyecto de Ley de Participación Ciudadana, tendiente a facilitar y promover la formación de organizaciones sociales de interés público. Ver MIDEPLAN (1995, 104), Valdivieso/Vargas (2003), Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004), Carmona (2006), Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE (2004), Ministerio Secretaría General de Gobierno (2006).

14 Un paso importante en esa dirección fue la promulgación de la ley sobre corporaciones sin fines de lucro, Valdivieso/Vargas (2003). Variadas fuentes de recursos y de financiamiento sirvieron para incentivar la participación comunitaria en programas de desarrollo social, económico y cultural. El objetivo primordial de esas y otras iniciativas era la “ayuda para la autoayuda”, es decir, la ejecución de proyectos sociales y programas, cuyo objetivo primordial era fortalecer la participación ciudadana democrática en relación directa con la generación de condiciones para el desarrollo comunal, la satisfacción de necesidades sociales insatisfechas y el desarrollo sustentable. Así se desarrollaron numerosas iniciativas, donde interactuaban municipios, ministerios y programas sociales, universidades, comunidad local; por ejemplo, fondos concursables para el financiamiento de proyectos sociales de iniciativa comunal, programas participativos en vivienda y urbanismo, salud, educación, inversiones; véase Centro de Análisis de Políticas Pública (2001).

15 La sociedad chilena ha experimentado profundas transformaciones socioeconómicas y culturales, en la dirección de ser más pluralista en intereses y convicciones, más globalizada, y con mayores posibilidades reales y competencias para la participación democrática, ver Valdivieso (2001, 2002), PNUD (2004). Así lo demuestran los resultados del Censo de Población y Vivienda del 2002 (ver www.inec.cl).

16 Más adelante, veremos evidencias empíricas. Aquí cabe consignar que grandes organizaciones del pasado que mediaban entre la sociedad y las instituciones del estado han perdido representación y legitimidad en la sociedad, por ejemplo los partidos políticos y las organizaciones sindicales. A su turno, nuevas formas de expresión subjetiva del poder ciudadano adquieren fuerza, por ejemplo, en nuevas formas de articulación y de comunicación (acciones colectivas desafiantes, Internet, etc.); Valdivieso (2006).

Las distintas fases muestran que los contextos socio-económicos y políticos de la participación cambian con el tiempo. Al ritmo de los cambios de las condiciones sociales, económicas y culturales, la estructura del Estado se ha modernizado y descentralizado, y las comunas tienen un papel cada vez más importante para la participación ciudadana. Alcanzadas ciertas condiciones mínimas para que la participación sea posible, tales como la superación de la extrema pobreza, mayores oportunidades, disminución de la vulnerabilidad y de las grandes brechas socio-económicas y culturales, algunas de las grandes claves de la participación pueden ser descifradas en el nivel local. Los municipios son espacios particularmente adecuados para buscar sintonía entre la oferta estatal y las demandas ciudadanas por participación. En consecuencia, hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación general y comunal que faciliten la canalización de inquietudes de los ciudadanos y de sus organizaciones hacia las distintas etapas de los procesos de toma de decisión y de monitoreo de las políticas públicas comunales. En este sentido, el país dispone de instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y pasar a quedar más integrados en el nivel local.

3. Instrumentos estatales de la participación local¹⁷

La Constitución Chilena y las leyes reconocen numerosas instituciones e instrumentos que debieran estar al servicio de la participación, por ejemplo el Congreso Nacional, los partidos políticos y todas aquellas instancias con efectos en el bien común¹⁸. A su turno, según se indicó, los gobiernos chilenos han desarrollado políticas específicas de promoción de la participación¹⁹.

En el nivel regional, los Consejos Regionales (CORE, integrado por consejeros elegidos por concejales comunales) están dotados de instrumentos legales para desempeñar una función muy activa en pro del desarrollo local vía decisiones sobre la inversión regional. Según la ley, ellos podrían hacer efectiva la participación de la comunidad regional²⁰. En el nivel provincial,

17 Todas las leyes y reglamentos reproducidos y comentados en Baeza (2004)

18 Véase Constitución de la República de Chile (CR), Art. 1, 5, 8, 19.2, 19.12, 19.14, 19.15, 22, 32.21, 32.13, 34-36, 37, 38, 39, 41, 48, 49, 50, 52, 60, 61, 62.4, 62.5, 62.6; Ley Orgánica Constitucional No. 18.918 (Art. 2, 3, 4, 5, 8, 9, 12, 14, 22, 23, 24). El conjunto de normas legales que regulan las atribuciones y relaciones de los poderes públicos en Chile deja abiertos numerosos espacios para la participación. 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.

19 Entidades subnacionales, así como ministerios y subsecretarías, por ejemplo SUBDERE y MSEGGOB; hay una estrategia de participación ciudadana de la SUBDERE, planes regionales, un plan nacional de participación que lleva a cabo la MSEGGOB a través de las SEREMI de Gobierno; SUBDERE (2007)

20 Art. 28, Ley 19.175, ver Baeza (2004), Carmona (2006). Actualmente está en discusión una iniciativa legislativa.

los Consejos Económicos Sociales Provinciales (CESPRO, integrados por representantes de organizaciones sociales) debiesen expresar la participación organizada. Además, los planes reguladores inter-comunales debiesen considerar la participación ciudadana. En los municipios hay numerosas instancias para la participación. En primer lugar, los alcaldes y los concejales de elección directa, quienes interactúan con el Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), órgano técnico de consulta, responsable también por asegurar la participación de las organizaciones comunitarias de carácter territorial y funcional²¹. Los alcaldes elaboran cuentas anuales, mantienen audiencias públicas, realizan consultas, pueden practicar plebiscitos, celebrar acuerdos y compromisos, además de incluir mecanismos de participación en los procesos presupuestarios²². Dentro del municipio hay oficinas e instancias que pueden tener el efecto de promover la participación²³. Ellos disponen de ordenanzas de participación que establecen modalidades y formas concretas de interacción con los vecinos, según el contexto particular²⁴. En conjunto con otras instancias institucionales participan en programas sectoriales de implementación local, disponen de fondos y programas para conectar las políticas de desarrollo local con la participación²⁵. Asimismo, ellos pueden inducir participación por medio de los Planes de Desarrollo Comunal (PLA-DECO)²⁶. Las juntas de vecinos y las organizaciones comunitarias tienen por función representar inquietudes ciudadanas (comunitarias). Ellas debieran representar, informar, comunicar inquietudes e iniciativas, colaborar en programas y servicios (medio ambiente, salud, educación, arte, cultura, deporte, urbanismo y hábitat, seguridad, combate a la pobreza, etc.)²⁷.

21 Ver Baeza (2004).

22 Un ejemplo de compromiso son las cartas ciudadanas, en las cuales las autoridades municipales y los vecinos testimonian acuerdos. En materia presupuestaria, los procesos de presupuesto participativo cumplen la función vincular directamente la participación con la decisión sobre el uso de recursos.

23 Administrador municipal, secretaría municipal con oficina de partes, oficina de reclamos; secretaría comunal de planificación con departamento de programación financiera, asesor urbanista, departamento de programación social, departamento de estadísticas; unidad de desarrollo comunitario con el departamento de organizaciones comunitarias, departamento de desarrollo social, departamento de medio ambiente e higiene ambiental, departamento de cultura, deportes y recreación, departamento de promoción del empleo y fomento productivo local, departamento de turismo, departamento municipal de la mujer; unidades de servicios de salud, educación con el sub-departamento de salud, departamento de administración de la educación municipal, departamento de cementerios; unidad de control, juzgado de policía local, entre otros.

24 Art. 93, Ley 18.695.

25 Especial importancia tiene el Fondo de Desarrollo Vecinal (FONDEVE).

26 Los PLA-DECO debieran ser instrumentos de promoción de la planificación del desarrollo comunal con el concurso de la comunidad local y de sus organizaciones, porque los municipios pueden aproximarse a los vecinos, según sus modalidades y estilos particulares (cabildos, monitores, consultorías u otros).

27 Art. 42, Ley 19.418.

El siguiente cuadro sintetiza un gran caudal de información en relación con instrumentos del Estado para incentivar la participación ciudadana, en los niveles macro, meso y micro.

**TABLA 1. Niveles macro a micro (nacional a local).
Foto de los instrumentos públicos de la participación**

NIVEL I: GOBIERNO CENTRAL						
Actores	Ministerio Secretaría General de Gobierno: -División de Organizaciones Sociales (DOS)	Ministerio del Interior: -Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	Ministerio de Hacienda -Dirección de Presupuestos (DIPRES)	Ministerio Secretaría General de la Presidencia	Otros ministerios: MIDEPLAN, Vivienda, Salud, Obras Públicas	Servicios centrales: Servicio de Impuestos Internos (SII), otros: Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Consejo Nacional de Integración para las personas con Discapacidad (CONADIS), Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADI); CONAMA (Corporación del Medio Ambiente), Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), Instituto Nacional de la Juventud (INJU)
Instrumentos	-Estudios y consultorías -Redes sociales -Fondos concursables (Fondo de Organizaciones Sociales) -Encuestas -Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) -Voluntariado -Iniciativas legales -Cuenta pública participativa (central)(9)	-Estudios y consultorías -Coordinación regional (gobiernos regionales, provinciales, municipalidades) -Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (indicadores) -Encuestas -Internet	-Programa de Mejoramiento de la Gestión (metas, indicadores, resultados) -Presupuesto e indicadores (porcentajes de eficiencia en gasto) -Estudios	-Coordinación interministerial -Estudios	-Estudios y consultorías -Programas sociales -Encuestas -Internet	-Cajas para sugerencias y reclamos -Internet -Programas sociales -Encuestas al usuario (ficha CAS, CASEN) -Difusión (pancartas, sitios web, promotores, puerta a puerta) -Asambleas (eventos asambleísticos)

NIVEL II: GOBIERNO REGIONAL Y PROVINCIAL			
Actores	Gobierno Regional (Intendentes, Consejo Regional (COREs))	Gobernaciones gobernadores, Consejo Económico y Social Provincial (CESPRO), Comité Técnicos Asesores	Servicios ministeriales descentralizados; SEREMIs; (se excluyen servicios centrales ya indicados, que sólo tiene presencia en regiones y provincias)
Instrumentos	-Consejo Regional (representantes de concejales municipales) -Estrategias de desarrollo regional -OIRS	-OIRS	-OIRS

NIVEL III: GOBIERNO MUNICIPAL			
Actores	Gobierno municipal (alcaldes, consejos comunales)	Juntas de vecinos	Organizaciones no funcionales y ciudadanía en general
Instrumentos	-Ordenanza Municipal -Oficinas y servicios municipales (oficinas de partes y reclamos) -Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) -Cartas Ciudadanas -Presupuesto Participativo	-Ordenanza Municipal -PLADECO -Cartas Ciudadanas -Presupuesto Participativo	-Servicios municipales

Fuente: La información contenida en los cuadros procede de cuantiosa documentación que incluye leyes, normas administrativas, documentos institucionales, y estudios académicos (véase literatura citada en el estudio). Además, en tres talleres de trabajo, esta información fue presentada a diversos representantes de las instituciones contraparte del proyecto con el propósito de recabar información e integrar sus observaciones.

La observación de las instancias e instrumentos que tienen relación con la participación ciudadana testimonia esfuerzos reales y resultados efectivos de numerosas políticas. Es posible afirmar que el Estado chileno cuenta con numerosas herramientas, instrumentos y posibilidades reales de generar información y promover la participación en los niveles centrales (macro), regionales y provinciales (meso) y locales (micro). Por lo tanto, el país dispone de numerosos instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y quedar más integrados.

No obstante lo anterior, hay por lo menos tres problemas que afectan el quehacer del Estado²⁸. Primero, falta de recursos presupuestarios y humanos, tanto en cantidad como en cuanto a su preparación. En las diversas instancias que participan en la formulación y en la ejecución de las políticas de

²⁸ Se trata de constataciones realizadas a lo largo de la ejecución de nuestra investigación, mediante opiniones recurrentes, vertidas por funcionarios en los talleres y entrevistas en profundidad que fueron realizadas durante los últimos siete meses, en atención con los desafíos y con los resultados de la participación.

participación, se observan asimetrías en recursos y condiciones para lograr buenos resultados y por estas razones las políticas de participación ciudadana no avanzan todo lo que podrían. No obstante las capacidades de algunos servicios²⁹, hay otros que, especializados en participación y por lo tanto con responsabilidades equivalentes, no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para hacer lo propio³⁰. Por otra parte, en la práctica, en el marco de la ejecución y del seguimiento de las políticas y de sus resultados, interactúan numerosas instancias y organizaciones, sin existir condiciones que garanticen sinergias en las cadenas de trabajo, ni tampoco sistemas de seguimiento que faciliten el cumplimiento de las funciones para que el todo se retroalimente y progrese. Bajo tales condiciones, con falta de recursos y de incentivos, no es posible esperar que las entidades públicas involucradas estén en condiciones de cumplir bien las actividades y rutinas que son esenciales para que los programas de participación realmente tengan resultados. Segundo, bajo condiciones de mucho trabajo y cosas por hacer, existen problemas reales en la cultura organizacional de las instituciones, desde los ministerios, pasando por los gobiernos regionales y provinciales, hasta las municipalidades. En el día a día, la falta de coordinación conspira contra numerosas iniciativas y el buen funcionamiento, el impacto total de los esfuerzos que se realizan desde el Estado se ve disminuido. El problema de la cultura organizacional y de la coordinación, sumado a los cambios que se producen en los niveles políticos de los procesos de toma de decisión, tampoco favorecen un adecuado seguimiento y perfeccionamiento³¹. En el ámbito comunal, la falta de autonomía de los programas y servicios de participación debilitan su impacto. Los estilos de los alcaldes y los cambios de los altos funcionarios determinan prioridades, énfasis y decisiones centrales en relación con esos programas. Por lo tanto, es difícil la continuidad en las políticas de participación, y es más difícil aún que cambien las relaciones asimétricas de poder.

4. Evidencias en torno a la participación y la confianza³²

El interés por la política y la participación electoral son manifestaciones de la cultura cívica democrática (informarse, debatir y votar)³³. En Chile, el

29 La SUBDERE cuenta con recursos humanos y económicos para realizar estudios de alto nivel, véase por ejemplo SUBDERE (2004).

30 Por ejemplo, la DOS de la SEGPRES, tiene bajo su responsabilidad la sistematización de la información del sistema OIRS en más de 150 servicios públicos, y sólo cuenta con un pequeño grupo de funcionarios para ordenar información que llega incompleta de los mismos servicios y con retraso.

31 Así, numerosos programas pierden actualidad, quedan reducidos a ser un legado de ciertas autoridades políticas que circulan en la administración pública. Otros desaparecen, cuando cambian radicalmente las prioridades de quienes asumen cargos de responsabilidad y toma de decisiones.

32 Información empírica de base y mediciones generadas mediante actividades de investigación ejecutadas en el proyecto FONDECYT N°. 1071073; todo el material disponible en <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>.

33 Brody (1994, 173-208), Verba et. al. (1995); Borba (2005, 58-59), Castillo (2006).

interés por la política y los asuntos públicos es bajo, según la información de diversos estudios por encuesta; los resultados de la encuesta “Capital Social” (FONDECYT Nr. 1071073, 2007) sugieren que el 73% de las personas tiene poco o ningún interés por la política y por los asuntos públicos³⁴. La participación electoral no es especialmente alta, la disposición a conversar o discutir sobre política decrece, mientras que la práctica de informarse tiende a aumentar³⁵.

4.1. Participación convencional y no convencional

TABLA 2 Participación convencional en Chile, en % (2005, 2006, 2007)

	IPP	IDSP	IISP
	SI	SI	SI
2005	72	86	55,8
2006	76	70,1	70,6
2007	47 ⁽¹⁾	50	76,2

(1) Del total, el 46% de los encuestados no vota por no estar inscrito en los registros electorales; del 47% que si vota, entre el 41 y 42% lo hace por candidatos, y entre el 5 y el 6% deja su voto en blanco. IPP: Índice de participación Política Convencional (votar); IDSP: Índice de Acción de Discutir Sobre Política; IISP: Índice Acción de Informarse sobre Política.

Fuente: Bases de datos de encuestas de elaboración propia (ver <http://rodolfo.venegas.googlepages.com> y FONDECYT N° 1071073), base de datos de Chile de AmericasBarometer 2006

La siguiente tabla contiene informaciones referidas a la participación no convencional en asociaciones voluntarias, utilitarias, religiosas y acciones colectivas desafiantes³⁶.

34 Esta encuesta sintetiza conocimientos acumulados sobre capital social en Chile y en otros países de América Latina, fue aplicada por el Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile a una muestra de 500 hogares, en cinco comunas representativas de Santiago. La información sobre interés en la política es plenamente con los resultados obtenidos por esta investigación el año 2005, según los cuales el 69% de los encuestados no tenía interés, ver Valdivieso/López 2007.

35 El hecho que la mayoría de los inscritos vote es coherente con la creencia que las elecciones pueden producir cambios; según la encuesta Capital Social (FONDECYT 1071073, 2007), el 2,4% de las personas encuestadas nunca o casi nunca se informa, el 15% menos de una vez a la semana, el 37,4% por lo menos una vez por semana, el 23,8% todos los días. Cabe hacer notar que según la misma fuente el 78,4% se informa diariamente por medio de las noticias de televisión y sólo el 22,8% lo hace por Internet.

36 En el caso de las observaciones realizadas en Chile, la experiencia de tratar de observar la participación de las personas en asociaciones por medio de encuestas sugiere la necesidad de poner gran atención en la forma de preguntar e idealmente introducir varias preguntas complementarias. Cuando las personas se ven enfrentadas a la pregunta amplia si pertenecen o no a una asociación en general, sin indicación de alternativas concretas, sólo el 30% de ellas responde afirmativamente. En cambio, al preguntárseles por alternativas, con la posibilidad abierta de indicación de formas de asociatividad, el grado de participación acumulada sube a 49,1%. Esta última forma de preguntar, dicho sea de paso, es más concreta y por ello más recurrente en los estudios por encuesta.

TABLA 3 Participación no convencional en Chile, en % (2000, 2003, 2005, 2007)

	IPAS	IPAU	IPAR	IPACD
2000	1,3	19,1	6,6	-
2003	2,1	18,7	8,0	-
2005	10,4	12,0	26,2	17,2
2006 (B)	8,9	13,7	25,5	-
2006 (L)	-	2,9	37,5	15,8
2007	2,0	3,0	13,2	15,7

IPAS: Índice de Participación en Asociaciones Sociotrópicas (voluntariado); IPAU: Índice de Participación en Asociaciones Utilitarias (interés muy concreto); IPAR: Índice de Participación en Asociaciones Religiosas; IPACD: Índice de Participación en Acciones Colectivas Desafiantes (marchas, huelgas, paros, etc); B: Bicentenario (2006), L (LAPOP 2006).

Fuente: encuestas e índices construidos ver <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>; bases de datos de encuestas CASEN 2000, 2003; base de datos de encuesta FONDECYT Nr. 1071073; base de datos de Chile de AmericasBarometer 2006; base de datos de Encuesta Nacional Bicentenario UC-Adimark (2006)

La participación no convencional tiende a ser baja, en todos los años y en todas las categorías, destacando la participación en acciones colectivas desafiantes y el asociativismo religioso (15,7 y 13,2% el año 2007)³⁷. Otrora importantes organizaciones, tales como los partidos políticos chilenos, tienen pocas personas inscritas y que participen (sólo el 1%, según resultados de Capital Social 2007), tal vez por sus propias dificultades para articular intereses ciudadanos³⁸.

En la literatura sobre capital social y cultura política se ha verificado un interesante debate en torno a las tendencias de la participación: en el tiempo³⁹. El siguiente cuadro contiene informaciones adicionales sobre el caso de Chile, según distintas fuentes:

37 El mayor grado de asociativismo religioso, observado en encuestas anteriores al año 2007, no implica necesariamente una mayor participación formal en organizaciones de las iglesias, puede tratarse también de momentos esporádicos de participación en acciones que tienen contenido religioso o en comunidades con alto grado de informalidad. Comparativamente, los porcentajes de participación en asociaciones comunitarias (1,6%), juntas de vecinos (2,2%), partidos político (4%), y acciones colectivas desafiantes (0 al 13%), tales como huelgas y paros, resultan ser bastante bajos; encuestas e índices construidos en <http://rodolfo.venegas.googlepages.com> y base de datos de encuesta FONDECYT Nr. 1071073. Por otra parte, investigaciones monográficas sobre el asociativismo en el mundo católico sugieren que el grado de participación en Chile es comparativamente más alto que en otros lugares, no obstante la fuerte tendencia secularizadora que atraviesa la sociedad y el estado en el mundo entero; Mara (2005); <http://www.puc.cl/icp/etica-politica/>, Valdivieso (2006).

38 Ver Norris (2002), Rubenson (2005). La cuantiosa información sistematizada por el estudio sobre valores en el mundo, ver Welzel/Inglehart/Deutsch (2005) indica que la participación en grandes organizaciones formales, tales como los partidos y los sindicatos, tiende a ser baja en las sociedades desarrolladas y en sociedades en vías de desarrollo. Impresiones y análisis véase Valdivieso (2001b, 2006).

39 En Bowling Alone (2000), Putnam presenta los resultados de sus investigaciones basadas en la información de numerosas encuestas aplicadas en los Estados Unidos a lo largo del tiempo, y

TABLA 4 Participación activa de los chilenos en partidos, sindicatos, juntas de vecinos e iglesias, en porcentaje para distintas fechas entre 1995 y 2005

	1995	2004	2005	2006	2007
Partidos	2,5	2,0	2,8	2,4	0,1
Sindicatos	3,4	5,1	1,8	3,4	2,6
Juntas de vecinos	3,6	3,37	1,8	11,1	4,4
Iglesia	18,6	-	26,2	21,2	13,2

Fuente: bases de datos encuestas e índices de Capital Social y Desarrollo Sustentable (2005, <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>); base de datos Capital Social (FONDECYT Nr. 1071073); base de datos Encuesta Nacional Bicentenario (UC-Adimark, 2006)

En el cuadro se observa una modesta participación, aunque fluctuante en el tiempo. Las razones pueden ser muchas, y no deben ser atribuidas sólo a los efectos o a la falta de resultados de las políticas públicas⁴⁰. Por otra parte, en los barrios y en las comunas hay destacadas formas de asociativismo; a esta categoría corresponden las asociaciones económicas populares, por ejemplo, pequeños talleres de artesanos, arpilleras, microempresas, etc. De igual modo, destaca un conjunto de asociaciones sociales y de pasatiempo en los barrios, por ejemplo, culturales (arte, teatro, música, cine), educacionales (asociaciones de padres y de profesores), equipo deportivos⁴¹.

En nuestra medición (2005, 2007), buena parte de quienes no participan responden que se debe a la falta de tiempo (42,6%), falta de interés (41,4%), motivos personales (28,8%), falta de credibilidad (25,6%), falta de percepción de los beneficios que puede traer la participación (17,6%). Sin lugar a dudas, las respuestas consignadas tienen relación con un conjunto de

argumenta que el Capital Social tiende a disminuir en ese país. En la misma perspectiva, numerosos estudios han observado tendencias similares en otras regiones del mundo. No obstante, en paralelo, se ha desarrollado una crítica consistente, sustentada también en evidencias empíricas, donde se observa que la participación y del Capital Social se mantienen más o menos constantes a lo largo del tiempo; ver Norris (2002). En el caso de Chile, no se observan tendencias homogéneas. En general, la pertenencia a asociaciones y la participación en acciones colectivas tiende a ser modesta. La tendencia es convergente con observaciones de diversas investigaciones sobre casos de países y también en los estudios con una mirada más desagregada, dentro de un país por estados o regiones

40 Así, por ejemplo, en la encuesta del 2005, un gran número de personas declaraba que su participación en esas asociaciones no cambiarían nada, pero el 2007, en la encuesta Capital Social, un alto porcentaje de personas afirma que ellos piensan que es posible cambiar las cosas por medio de la participación política y en las organizaciones.

41 Ver Capital Social y Desarrollo Sustentable (2005, <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>); base de datos Capital Social (FONDECYT Nr. 1071073). En nuestras mediciones, aplicadas a cinco comunas representativas de Santiago los años 2005 y 2007, los resultados arrojan un grado significativo de participación en dichas instancias; los tipos de organizaciones y de actividades colectivas en las que más suelen participar las personas son los grupos deportivos, con jóvenes, y las organizaciones de mujeres. En este sentido, hay una relación entre el asociativismo y las condiciones estructurales que le promueven, actuando como variables intervinientes; por ejemplo, en el caso del deporte, la inversión pública y privada en infraestructura deportiva (plazas con lugares para hacer deporte, iluminación, etc.); en el caso de las mujeres, las condiciones socio-económicas y el grado de inserción en el mundo del trabajo.

transformaciones socio-económicas y culturales que confrontan a la sociedad chilena y que inducen conductas y decisiones. La falta de tiempo es un factor de gran importancia en Chile, porque el tiempo ha llegado a ser un recurso escaso para una gran parte de la población. Los factores que influyen son muchos, todos relacionados con acelerados procesos de modernización y urbanización⁴². A la falta objetiva de tiempo cabría relacionar los motivos personales y las “cosas que hacer” que impiden cierto grado de involucramiento en asociaciones o acciones colectivas. El desinterés no es necesariamente ausencia de inquietudes o la apatía por hacer cosas junto a otros. Esta actitud probablemente está referida a la indiferencia y a la falta de motivación por ofertas que no aportan mucho a las necesidades cotidianas de las personas y de sus seres cercanos⁴³.

La falta de credibilidad probablemente encuentre su explicación en la experiencia cotidiana de la participación en asociaciones, tal como sugiere la investigación más cualitativa⁴⁴. Este fenómeno suele ser el resultado de dos tipos de quiebres entre los dirigentes y los asociados, uno horizontal y otro vertical. El quiebre horizontal se produce por la acción de los dirigentes que hacen uso de las asociaciones para obtener beneficios personales, perpetuándose en los cargos de dirección, sin promover la rotación y la renovación. El quiebre vertical es, en cambio, de tipo generacional, en cuanto a que los jóvenes sin contar con espacios reales para ser interlocutores y participar, tienden a alejarse de las organizaciones. Formalmente puede haber numerosas organizaciones con estatutos al día y dirigentes que son visibles, pero las bases de esas organizaciones por lo general son débiles o inexistentes. Con lo anterior es coherente también la percepción que tienen muchos, en cuanto a que la organización no trae

42 La gente destina gran cantidad de tiempo al trabajo formal, también al trabajo informal. El mercado del trabajo formal ha sido regulado, y los trabajadores no pasan de las ocho horas, pero el mercado informal, donde muchos están ocupados, es extremadamente exigente. A lo anterior se agregan las dificultades del transporte, dado que los servicios no dan abasto para una población aún en crecimiento, que se aglomera en los centros urbanos más poblados. Las dificultades de transporte tienen relación con las deficiencias del sistema de transporte. Por lo tanto, la falta de tiempo es un hecho real que empapa la vida de miles y miles de chilenos, quienes llegan de sus trabajos agotados y apenas tienen tiempo para estar con sus familiares, amigos u seres queridos.

43 En este sentido, probablemente ello tenga relación con la falta de percepción en los beneficios. Esta información es muy relevante y pertinente y da cuenta de un hecho que se observa en Chile por diversas vías: hay una creciente falta de sintonía entre las ofertas del asociativismo y las inquietudes de una sociedad compuesta de modo creciente por personas que manifiestan un alto grado de individualismo y una forma de razonar utilitarista, en el sentido de actuar racionalmente en relación con expectativas de ganancias y beneficios inmediatos. Para ilustrarlo de forma muy concreta: ¿de qué sirve a un joven la oferta de informarse sobre cuestiones municipales en una junta de vecinos, si su problema del día a día consiste en trabajar para subsistir y tratar de acceder a mejores condiciones de vida por medio de los estudios?; ¿de qué sirve una asociación a una madre que debe preocuparse de su trabajo, y apenas tiene tiempo para destinarle a sus propios hijos, cuando llega a su hogar? Los “motivos personales” corresponden, ciertamente, a esta misma categoría de razones para no participar en instancias de asociatividad.

44 En el marco de ésta y de otras investigaciones, en diversos encuentros con dirigentes comunales y de distintas organizaciones, y con jóvenes de diversas edades, se ha podido detectar un fuerte divorcio entre los dirigentes y los asociados (véase numerosos documentos de trabajo en sección “resultados parciales”, en <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>).

beneficios reales, o si los trae, dichos beneficios quedan bajo el control de los dirigentes. Por otra parte, entre quienes participan en alguna instancia asociativa o en movimientos de acción colectiva, tiende a ser frecuente la motivación religiosa o la entretención, según se puede advertir en la siguiente tabla.

TABLA.5 Razones declaradas de la participación (2005)

Razones	%
Espiritual, posición social, autoestima	12,0
Placer o diversión	9,6
Trae beneficios a la comunidad	5,0
Otro	1,8
Mejorar el sueldo familiar o acceso a servicios	1,6
Es importante en situaciones de emergencia en el futuro	0,4
No responden (son los que no participan de grupos)	69,6
Total	100,0

Fuente: <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>

4.2. Confianza y actitudes cívicas

En la literatura especializada hay un amplio consenso sobre la importancia de la confianza y de las actitudes cívicas para la participación y la democracia⁴⁵.

TABLA 6 Confianza en el nivel local y de las relaciones interpersonales en Chile (2005)

Afirmaciones	Alternativas de respuesta			
	Si	Algunas veces	Nunca	Ns-Nr
La mayoría de las personas del barrio generalmente se encuentra dispuesta a ayudarlo en caso de necesidad	38,2	32,8	23,4	5,6
Se puede confiar en la mayoría de las personas que viven en su barrio	24,2	42,4	31,8	1,6
En este barrio es necesario estar atento porque alguien puede sacar ventaja de Usted	58,2	17,8	20,8	3,2
Las personas de barrio en general no confían unas en las otras para Prestar dinero	51,2	10,2	26,2	12,4

Fuente: <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>

⁴⁵ Se trata de actitudes, tales como son la confianza interpersonal, en las instituciones y la probidad; ver Putnam (1993, 2000), Brehm y Rahn (1997), Knack y Keefer (1997), Newton y Norris (2000), Newton (2001), Norris (2002), Paxton (2002).

En el caso de Chile, un significativo sector de la sociedad manifiesta bajos niveles de confianza interpersonal, más del 70% de las personas considera que no se puede confiar⁴⁶. Los niveles de confianza interpersonal son bajos⁴⁷. En cuanto a las formas de relación social más institucionalizadas, la familia y la Iglesia Católica continúan disfrutando de un alto grado de confianza entre la población (80,8% la familia, 50,2% la Iglesia)⁴⁸. En todos los estratos sociales, la familia es el soporte fundamental, y esto ocurre no obstante las numerosas presiones, dificultades y peligros que enfrentan estas formas de relación social en la actualidad⁴⁹. La Iglesia Católica tiene gran influencia en la sociedad, principalmente por el cumplimiento de numerosas funciones centrales en el ciclo vital de sectores significativos de la población, sus actividades de educación y de beneficencia pública⁵⁰. Otras grandes organizaciones institucionalizadas, antaño con gran prestigio y arraigo en la población chilena, pasan por una situación difícil en la actualidad⁵¹.

TABLA 7 **Confianza en instituciones (2005)**

	Confía mucho	Confía poco	No confía	NS-NR
Congreso Nacional	4,2	54,2	40,0	1,6
Gobierno	16,4	54,4	28,8	0,4
Junta de vecinos	11,8	39,4	43,8	5,0
Municipalidad	12,2	51,4	35,0	1,4
Poder Judicial	9,0	45,4	44,2	1,4
Partidos políticos	2,6	34,6	61,6	1,2
Policía	19,4	56,8	23,6	0,2
Iglesia	50,2	30,8	18,2	0,8
Familia	89,8	8,2	1,8	0,2
Vecinos	28,8	48,2	21,4	1,6
Asociaciones comunitarias	12,4	49,8	31,8	6,0
Sindicatos	9,4	35,8	45,2	9,6
Medios de comunicación	21,2	51,4	26,6	0,8

Fuente: <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>

46 En cuanto a ayuda mutua o cooperación, sólo el 55,6 % de las personas considera que puede contar con los vecinos para ocuparse de su hogar y de sus hijos en caso que se deba viajar por unos días, y sólo el 12,6% considera que recibirá ayuda. Por otra parte, sólo el 38,2% piensa que se puede esperar ayuda en el barrio, el 32,8% que podría recibir ayuda algunas veces. En el caso hipotético de una situación muy difícil, según se indicó, enfermedad de una persona cercana o pérdida del empleo, sólo el 43,8% considera que recibiría apoyo de sus vecinos, y el 31,2% considera que podría recibir ayuda de sus compañeros de trabajo. El 51,2% de las personas no confía en otros para prestar dinero. Estos resultados no debieran sorprender, puesto que en otros estudios realizados en Chile y en otros lugares del mundo los niveles de confianza tampoco son altos, ver Norris (2002) y Rubenson (2005).

47 Las percepciones sobre la confianza no implican el predominio de visiones radicales o integrales con respecto al tema. En efecto, se puede tener confianza en ciertas dimensiones de las relaciones interpersonales y no en otras. Cuando las preguntas se refieren a la confianza mutua entre individuos, entre unos y otros, la mayoría de los encuestados manifiesta una actitud "hobbesiana" al considerar que se debe estar atento, porque los individuos tienden a buscar las ventajas particulares a costa de los demás (el 58,2% de la muestra es de esta opinión).

En cuanto a las relaciones sociales más institucionalizadas, la familia y la Iglesia son las organizaciones que cuentan con los mayores niveles de confianza.

4.3. Correlaciones

¿Hay relaciones entre las observaciones de la participación y de la confianza, las tendencias indicadas, y otras variables?⁵².

TABLA 8 Participación convencional y otras variables, 2005

	IPP	IDSP	IISP
S	-.08*	-.11*	-.08*
NE	.09*	.26***	n.s.
NI	.14**	.19***	n.s.
IBP	.13**	n.s.	n.s.
IEV	.11*	.10*	n.s.
ICV	.19***	.17***	n.s.
IEAFI	.15**	.16***	.08*
IIN	-.15***	n.s.	-.08*
ISD	.21***	n.s.	n.s.
ISOI	.21***	.24***	.14**
ISC	n.s.	n.s.	n.s.
IAD	n.s.	.20***	n.s.
IPP	---	.38***	.31***
IDSP	.38***	---	.47***
IISP	.31***	.47***	---

Nivel de significación: n.s. $p \geq 0.10$; * $p < 0.100$; ** $p < 0.01$

S: Sexo; NE: Nivel Educativo; NI: Nivel de Ingreso; IIEAFI: Infraestructuras de Asociaciones Formales e Informales; IIN: Inseguridad; ICV: Calidad de Vida Socioeconómica; IBP: Bienestar Personal; IEV: Expectativas de Vida; ISD: Satisfacción con la Democracia; ISOI: Solidaridad e Identificación; ISC: Sentido Colectivo; IAD: Apoyo a la Democracia; IPAS, IPAU, IPAR, IACD: Participación comunitaria, no convencional; ICE: Confianza en Elites; ICOG: Confianza en otra Gente; ICOI: Confianza en Organizaciones Informales; ICOF: Confianza en Organizaciones Formales; ICGO: Confianza en Grandes Organizaciones; ICI: Confianza en Instituciones; ICMC: Confianza en Medios de Comunicación; IPP: Participación Política; IDSP: Discusión sobre Política; IISP: Acción de Informarse sobre Política.

Fuente: <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>

48 En una situación de emergencia, por ejemplo, en caso de enfermedad de una persona cercana o frente a la pérdida del empleo, el 84, 4% de los encuestados considera que recibiría ayuda de sus familiares.

49 En efecto, muchas de las funciones que tradicionalmente cumplían las familias han pasado a ser realizadas por otras organizaciones e instituciones públicas. Por otra parte, las relaciones entre familia y economía han tendido a diluirse con el tiempo. Las relaciones económicas y sociales que caracterizaban el patrón común de las familias chilenas, otrora la mayoría de ellas extendidas, han tendido a disminuir, en la medida que las familias pasan a ser nucleares, y que las actividades laborales tienden a desarrollarse fuera del hogar. Al mismo tiempo, diversas reformas políticas y legales han debilitado los fundamentos legales sobre los cuales descansaba la estabilidad de la familia; una reforma particularmente importante es la introducción de la legislación sobre divorcio contenida en Ley de matrimonio Civil del año 2004; véase <http://www.monografias.com/trabajos27/ley-matrimonio/ley-matrimonio.shtml>.

Los indicadores de la participación convencional están positivamente correlacionados entre sí, lo que indica relaciones entre la participación electoral y las prácticas de discutir e informarse sobre política. Destaca la alta correlación entre IDSP e IISP (discutir e informarse sobre asuntos públicos). Las correlaciones entre la participación y el apoyo a la democracia (IAD), aunque positivas, no son especialmente altas, de lo que se seguiría, que no toda persona que declare su apoyo a la democracia realiza prácticas democráticas. En cambio, más alta es la correlación entre participación e inseguridad, es decir - pero sin ser posible determinar cuál es la dirección de la relación- en términos de causalidad (la inseguridad estimula o inhibe la participación). Otra correlación interesante se observa con la actitud de “Solidaridad e Identificación Social” (ISOI), siendo posible que quienes compartan esta actitud tengan mayor propensión a participar. Hay correlaciones positivas entre la participación convencional y la educación (NE), relación ya asumida en las políticas públicas del Ministerio de Educación. En menor medida, otras variables que podrían estar influyendo positivamente en la participación son: nivel de ingresos (NI) y calidad de vida (ICV).

La siguiente tabla muestra información referida a la participación no convencional, en asociaciones de voluntarios (socio trópico), grupos de interés (utilitarias) y en acciones colectivas desafiantes (protestas, movilizaciones).

50 A lo anterior cabe sumar el gran prestigio que tuvo la Iglesia Católica chilena durante el período del régimen político autoritario (1973-1990) por su opción preferencial por los pobres y su decidida protección y promoción de los Derechos Humanos. Finalmente, cabe consignar también que un gran número de fiestas religiosas son nacionales y que la Iglesia Católica tiene representación garantizada en los eventos públicos de mayor repercusión en el país. Todas esas razones explican, en parte, el enorme arraigo y la gran confianza con que cuenta la Iglesia Católica entre la población chilena.

51 El 61,6% de los encuestados desconfía de los partidos políticos y el 45,2% de los sindicatos, y la participación en este tipo de organizaciones es decreciente.

52 En la literatura, ver Barberet (2004:172-174), Borba (2005), Souza (2005), Pase (2005), Fialho (2005), Santos/Viscarra (2005), Welzel/Inglehart/Deutsch (2005), Rubenson (2005), las variables ya indicadas de participación y de confianza están relacionadas con un conjunto de indicadores socioeconómicos y relativos a la calidad de vida de las personas y de sus asociaciones.

TABLA 9 Participación comunitaria, no convencional, y variables socioeconómicas y actitudinales (correlaciones), caso de Chile y estudios mundiales

	Chile (Santiago)				Sociedades postindustriales (1)		Sociedades en desarrollo (1)	
	IPAS	IPAU	IACD	IPAR	IPAS	IACD	IPAS	IACD
S	-.16***	-.12**	n.s.	.09*	.03**	-.07**	.02**	-.08**
NE	.08*	n.s.	.14***	n.s.	.16**	.22**	.18**	.16**
NI	.15***	0.1*	.13***	n.s.	.13**	.18**	.12**	.12**
IIEAFI	.24***	.26***	.22**	.16***	---	---	---	---
ISOI	.60***	.59***	.17***	n.s.	---	---	---	---
ISC	.21***	.24***	n.s.	.08	---	---	---	---
IAD	.09*	n.s.	.14***	n.s.	.06**	.19**	.03**	.15**
IPAS	---	.87***	.24***	.14***	---	.21**	---	.11**
IPAU	.87***	---	.21***	.15***	.23**	.23**	.24**	.22**
IACD	.24***	.21***	---	.13***	.20**	---	.11**	---
IPAR	.14***	.15***	.13***	---	.23**	.08**	.17**	.03**
ICOG	.26***	.24***	.13**	.09**	.14**	.15**	.05**	.07**
ICE	.19***	.16***	n.s.	.12***	.08**	n.s.	n.s.	n.s.
ICOI	.37***	.29***	.62***	.2***	---	---	---	---
ICOF	.11*	.08*	.09*	.08*	---	---	---	---
ICGO	.17***	.14**	.22***	.01*	---	---	---	---
ICI	.13***	.13***	n.s.	.13***	.04**	-.03**	.04**	-.07**
IPP	.15**	.12**	.22**	.1*	---	---	---	---
IDSP (5)	.2***	.19***	.31***	.12***	.17**	.27**	.11**	.27**
IISP	.14***	.14***	.13***	n.s.	.08**	.13**	.07**	.14**

Nivel de significación: n.s. $p \geq 0.10$; * $p < 0.100$; ** $p < 0.01$

S: Sexo; NE: Nivel Educativo; NI: Nivel de Ingreso; IIEAFI: Infraestructuras de Asociaciones Formales e Informales; IIN: Inseguridad; ICV: Calidad de Vida Socioeconómica; IBP: Bienestar Personal; IEV: Expectativas de Vida; ISD: Satisfacción con la Democracia; ISOI: Solidaridad e Identificación; ISC: Sentido Colectivo; IAD: Apoyo a la Democracia; IPAS, IPAU, IPAR, IACD: Participación comunitaria, no convencional; ICE: Confianza en Elites; ICOG: Confianza en otra Gente; ICOI: Confianza en Organizaciones Informales; ICOF: Confianza en Organizaciones Formales; ICGO: Confianza en Grandes Organizaciones; ICI: Confianza en Instituciones; ICMC: Confianza en Medios de Comunicación; IPP: Participación Política; IDSP: Discusión sobre Política; IISP: Acción de Informarse sobre Política.

El grado de correlación entre participación comunitaria (asociaciones socio trópicas IPAS y utilitarias IPAU) y las acciones colectivas desafiantes (IACD) es mayor en Chile que en las sociedades postindustriales; es decir, a mayor grado de participación en asociaciones comunitarias y en grandes organizaciones (partidos, sindicatos), mayor es el grado de participación en acciones colectivas desafiantes. La mayor experiencia participativa podría estar favoreciendo actitudes críticas, inconformistas y contestatarias. Por otra parte, las mismas correlaciones justifican ubicar a Chile entre las sociedades en desarrollo y las postindustriales (correlación entre 0,21 y 0,23). Las correlaciones positivas entre participación (comunitaria, no convencional) y diversas formas de confianza reafirman el supuesto de la literatura que a ma-

yor confianza, mayor es la disposición para participar⁵³. En cuanto a la confianza, las correlaciones más destacadas se dan con la confianza en otra gente (ICOG). En este sentido, las evidencias sugieren un alto grado de importancia de las interacciones informales, y relación entre confianza, interacciones informales y comportamientos críticos y desafiantes (IACD); a mayor grado de confianza en organizaciones informales, mayor es el grado de participación en asociaciones y en acciones colectivas.

La participación convencional (política, electoral; debatir e informarse) se correlaciona positivamente con la participación comunitaria (asociaciones, no convencional); es decir, a mayor participación en asociaciones comunitarias (IPAS, IPAU) y en acciones colectivas desafiantes (IACD), mayor es la disposición a informarse, discutir y participar en política.

Las correlaciones entre participación comunitaria, no convencional, y las variables socioeconómicas (sexo, educación, nivel de ingreso, infraestructuras, inseguridad/seguridad, satisfacción/insatisfacción con las instituciones) tienden a ser bajas en general. Posiblemente, la correlación positiva entre participación religiosa y el género es coherente con otras observaciones sobre el destacado papel femenino en las asociaciones religiosas, ver María (2004). Las bajas correlaciones entre acciones colectivas desafiantes y educación sugieren que Chile se encuentra en el rango de la correlación promedio a nivel mundial (entre 0.14 y 0.16). A su turno, la correlación con la infraestructura de asociaciones (IIEAFI) sugiere que a mayor cantidad de organizaciones e instancias de asociación en los barrios y en las comunas, mayor es la propensión a participar⁵⁴.

Algunas variables actitudinales (cultura política) tienen una clara relación con la participación. De un modo muy destacado, la Solidaridad e Identificación Social (ISOI) tiende a correlacionarse positivamente con la participación comunitaria.

53 Ver Baquero (2005).

54 La investigación sobre las asociaciones religiosas en el caso de Chile ha demostrado empíricamente que las infraestructuras para la participación representan una condición relevante para la misma, ver María (2004).

TABLA 10 **Confianza y otras variables, Chile**

	ICOG	ICE	ICOI	ICOF	ICGO	ICI	ICMC
S	-.081*	n.s.	n.s.	n.s.	-.075*	n.s.	n.s.
NE	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	-.09*
NI	.21**	n.s.	.17***	n.s.	.18***	n.s.	n.s.
IIEAFI	.21***	n.s.	.26***	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
IIN	-.22***	-.13**	-.09*	-.16***	-.09*	-.27***	-.08*
IBP	.23***	.18***	.1*	.21***	.09*	.35***	.12**
ICV	.16***	.09*	.11*	.14**	.14**	.21***	.09*
IEV	.15**	.11*	n.s.	.16***	.15**	.27***	n.s.
ISD	.23***	.28***	.18***	.33***	.27***	.77***	.21***
ISC	.72***	.12**	.12**	.15**	n.s.	.14**	n.s.
ICG	---	.18***	.39***	.33***	.19***	.27***	.12**
IAD	.08*	n.s.	.14**	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
ICE	.18***	---	.19***	.21***	.15**	.39***	.18***
ICOI	.39***	.19***	---	.25***	.26***	.25***	.14**
ICOF	.33***	.21***	.25***	---	.27***	.61***	.23***
ICGO	.19**	.15**	.26***	.27***	---	.34***	.15**
ICI	.27***	.39***	.25***	.61***	.34***	---	.36***
ICMC	.12**	.18***	.14**	.23***	.15**	.36***	---
IPP	.17***	.27***	.29***	.17***	.51***	.21***	n.s.
IDSP	.14**	.09*	.27***	.08*	.34***	n.s.	n.s.
IISP	.09*	n.s.	.15**	n.s.	.23***	n.s.	-.08*

Nivel de significación: *n.s.* $p \geq 0.10$; * $p < 0.100$; ** $p < 0.01$

S: Sexo; NE: Nivel Educativo; NI: Nivel de Ingreso; IIEAFI: Infraestructuras de Asociaciones Formales e Informales; IIN: Inseguridad; ICV: Calidad de Vida Socioeconómica; IBP: Bienestar Personal; IEV: Expectativas de Vida; ISD: Satisfacción con la Democracia; ISOI: Solidaridad e Identificación; ISC: Sentido Colectivo; IAD: Apoyo a la Democracia; IPAS, IPAU, IPAR, IACD: Participación comunitaria, no convencional; ICE: Confianza en Elites; ICOG: Confianza en otra Gente; ICOI: Confianza en Organizaciones Informales; ICOF: Confianza en Organizaciones Formales; ICGO: Confianza en Grandes Organizaciones; ICI: Confianza en Instituciones; ICMC: Confianza en Medios de Comunicación; IPP: Participación Política; IDSP: Discusión sobre Política; IISP: Acción de Informarse sobre Política.

En las correlaciones de distintas formas de confianza con otras variables destaca la correlación entre la confianza en organizaciones formales e informales (ICOF e ICI) y la correlación es especialmente alta entre la confianza en las organizaciones formales (ICOF) y la confianza en las instituciones. Las correlaciones entre los índices de participación política (IPP), incluidas las disposiciones a informarse y a discutir sobre política, y los índices de confianza tienden a ser significativas y positivas. No se dan correlaciones significativas y positivas entre participación y confianza en los medios (ICMC), a diferencia de lo que sugieren otras mediciones, por ejemplo PNUD (2004). Destaca la correlación entre IPP y la confianza en las grandes organizaciones (partidos, sindicatos, etc.). A su turno, las variables socioeconómicas y de calidad de vida tienden a correlacionarse positivamente con la confianza; los indicadores sobre condiciones y expectativas de vida (ingresos, calidad de vida, bienestar personal, inseguridad/seguridad), incluida la satisfacción con las instituciones

(satisfacción con la democracia), muestran tener correlaciones positivas. La infraestructura asociativa se correlaciona positivamente con la confianza.

En el caso de las variables actitudinales (solidaridad e identificación, sentido colectivo), se observa correlaciones significativas y positivas con la mayor parte de los índices de confianza. Hay un alto grado relativo de correlación entre confianza en otra gente (ICOG) y el sentido colectivo (ISC).

En síntesis, las observaciones sobre correlaciones indican ciertas tendencias de interés: Las variables de participación (participación comunitaria y no convencional, confianza y participación política) y confianza tienen correlaciones nítidas entre sí, superiores al promedio, en todos los casos. Destacan las correlaciones entre la participación en asociaciones socio trópicas (IPAS) y en asociaciones utilitarias (IPAU), entre participación en acciones colectivas desafiantes (IACD) y la confianza en organizaciones informales (ICOI), en menor medida entre la participación comunitaria (IPAS, IPAU) y otras manifestaciones de confianza. A su turno, las confianzas tienen correlaciones considerables entre sí, en todos los casos, especialmente la confianza en las instituciones (ICI) y en las organizaciones formales (ICOF), la confianza en otra gente (ICOG) y en organizaciones informales (ICOI). Lo mismo ocurre en el caso de la participación política, donde las más altas correlaciones están centradas en: informarse y discutir sobre política (IISP, IDSP), seguida de participación política y discutir sobre política (IPP, IDSP). Asimismo, se observa correlaciones entre las variables de participación y confianza y otras variables socioeconómicas, de calidad de vida, y actitudinales. La correlación entre participación no convencional, comunitaria, y la actitud de solidaridad e identificación social (ISOI) es particularmente alta, es decir, un porcentaje significativo de las personas que participan manifiestan actitudes de identificación y de solidaridad con sus conciudadanos y sus naciones. Asimismo, desde la perspectiva de la confianza, se observa una alta correlación entre la confianza en otra gente (ICOG) y el sentido de la responsabilidad social colectiva (ISC). En este sentido, las variables indicadas, relacionadas con la “actitud afectiva habilitante” (hacer cosas junto a los demás, cooperar voluntariamente, disposición a integrarse, etc.) representan un recurso social importante para el desarrollo local y nacional.

En Chile destacan las correlaciones positivas entre la participación y la confianza, por un lado, y la infraestructura asociativa donde viven las personas (IIEAF), por otro. Asimismo, hay correlaciones significativas y positivas entre la infraestructura asociativa y la disposición a discutir sobre política (IDSP). Por lo tanto, parece estar validado uno de los supuestos clásicos de las relaciones entre asociatividad, democracia y desarrollo: a mayores condiciones sociales favorables para la participación, tales como la existencia de instancias para la práctica del asociativismo, mayor será el grado de confianza y mayor la disposición a participar en las personas. Debiera ser de interés la

correlación negativa entre inseguridad (IIN) y confianza (a mayor inseguridad, menor confianza). Especialmente destacadas son las correlaciones inseguridad/confianza en las instituciones (ICI) e inseguridad/confianza en otra gente (ICOG). Lo anterior está en la línea de dos preocupaciones centrales en la actualidad: la inseguridad ciudadana, relacionada con percepciones, actitudes y hechos de violencia social, y la inseguridad en el desempeño de las instituciones, en relación con problemas en las interacciones entre inquietudes ciudadanas y el trabajo de las instituciones, la efectividad, la responsabilidad y la transparencia. En el mismo sentido se manifiestan las correlaciones entre las variables bienestar personal (IBP), calidad de vida (ICV), expectativas de vida (IEV) y las confianzas en las instituciones y en otra gente; a mayor bienestar personal, mayor es la confianza en las instituciones y en otra gente. Hay también una correlación positiva entre la participación política y la satisfacción con la democracia (instituciones, responsables, etc.). Estas correlaciones sugieren, claramente, que el desempeño de las instituciones y las condiciones de vida de las personas tienen una clara relación con la participación y todas sus consecuencias (participación, estabilidad democrática, desarrollo, etc.). Las observaciones anteriores están en sintonía con la creciente atención que se está dando a las variables institucionales y del desarrollo socioeconómico en estudios de participación y de eficacia de las políticas públicas, ver Interamerican Development Bank (2005), Freitag (2006), Keele (2007). Algunas dimensiones de la participación convencional se correlacionan directamente con variables sociales y demográficas. Se observa el mayor grado de correlación entre nivel educacional (INE) y disposición a discutir sobre política (IDSP), y en bastante menor medida entre la actitud de apoyo a la democracia (IAD) y la participación política.

4.4. Nivel municipal

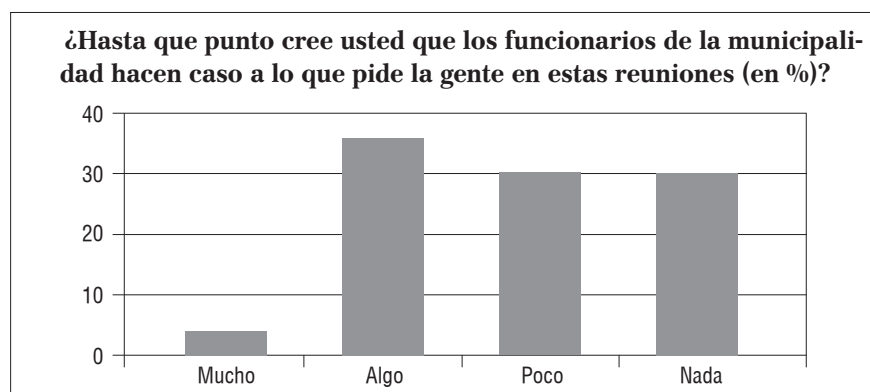
Al igual que en el nivel nacional, la participación en elecciones de alcaldes y concejales no es alta; en la encuesta más reciente, Capital Social (2007), sólo el 41,5% de las personas afirma haber votado en elecciones municipales, y un porcentaje significativo de ellas afirma no experimentar “gusto” por votar (36,8%). Por otra parte, la mayor parte de las personas no participa en la vida política e institucional de los municipios por medio de los instrumentos e instancias ad-hoc creados durante las últimas décadas, según veíamos, precisamente para facilitar la participación; así ocurre, por ejemplo, con las asambleas municipales, los cabildos abiertos, organizaciones sociales y otras actividades de participación; el 90,4% de las personas declara no participar. Asimismo, más del 90% de las personas declara no participar en las juntas de vecinos. La confianza en las autoridades municipales tampoco parece ser muy alta. Sólo el 11% de las personas confía en las municipalidades y pocas han tenido la experiencia de entrar en contacto con funcionarios municipales; el 67% de las personas afirma no conocer las autoridades, un 80% no conoce al alcalde ni a los concejales de su propia comuna. El 91,6% declara

que nunca ha pedido ayuda en una municipalidad. Por otra parte, un sector significativo de vecinos tiene algún grado de confianza en la persona (38,4%) y de los concejales (21,2%). Finalmente, no se advierte gran confianza en las organizaciones formales para la participación y en los dirigentes; sólo el 24,2% de las personas manifiesta algún grado de confianza en las juntas de vecinos, y el 27,6% en los dirigentes de organizaciones comunitarias.

Los bajos niveles de participación y de confianza en el nivel municipal explican el hecho que la mayor parte de los vecinos no pidan cooperación o ayuda a las autoridades locales, no participen en acciones colectivas de bien común del barrio (66%), no asistan a reuniones comunitarias, no se involucren con organizaciones o iniciativas locales, no se beneficien de los programas sociales municipales (95%), y no presenten peticiones al gobierno local⁵⁵. Pareciera ser que son pocos los chilenos que sienten la confianza para solicitar auxilio a sus autoridades locales frente a problemas, y muy pocos quienes participan en las instancias de participación autorizadas desde los municipios.

Sin lugar a dudas, hay una relación entre la baja participación de la comunidad local y el bajo nivel de confianza, por una parte, y las prácticas participativas en el ámbito de las municipalidades. La lectura es clarísima en este sentido: el mundo municipal chileno carece aún de prácticas regulares que favorezcan la adecuada sintonía entre inquietudes ciudadanas y actividades de los propios municipios⁵⁶. La falta de sintonía queda en evidencia con la percepción que tienen las personas sobre la poca receptividad por parte de los municipios frente a sus inquietudes.

GRAFICO 1 **Atención municipal (2006)**



Fuente: AmericasBarometer (2006)

55 Muestra de 1.500 personas; AmericasBarometer (2006).

56 Este hecho está adecuadamente descrito por la literatura más cualitativa sobre municipalidades, ver Larra/Jonquera (2002), Carmona (2001, 2006).

En el caso de las juntas de vecinos, la explicación de la baja participación podría radicar en la naturaleza de esas organizaciones. Ellas son instancias creadas por ley para formalizar la participación ciudadana en el ámbito municipal-local, y en la práctica representan sólo algunos sectores bien organizados y que tienen un buen manejo con las autoridades políticas y administrativas. En ningún caso, en la actualidad las juntas de vecinos representarían a la sociedad civil de ciudadanos organizada.

Recapitulando, la participación convencional es consecuencia de la obligatoriedad de votar, y no es muy alta en términos de informarse y debatir asuntos públicos. La participación no convencional es baja, destacado el asociativismo religioso y las acciones colectivas desafiantes. A su turno, la confianza pública no es alta, ni en términos interpersonales ni en relación con las instituciones. Estudios internacionales actuales, muy bien fundamentados, muestran que la confianza tiene relación directa con magros resultados de las políticas gubernamentales⁵⁷. En suma, las evidencias empíricas demuestran que en Chile hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación y en la actualidad son necesarias.

La confianza interpersonal es bastante alta: un 61% de personas encuestadas responde que confía en sus vecinos, más del 60% dejaría su hogar en manos de un vecino en caso de emergencia, 48,6% estima que recibiría ayuda de sus vecinos en caso de necesidad. No obstante, el 62,4% considera que la gente es desconfiada.

5. Propuesta⁵⁸

Los antecedentes expuestos hasta ahora dejan en pie las principales hipótesis de este estudio: en Chile hay fundamentos suficientes para esperar del Estado políticas de participación y en la actualidad son necesarias; el país dispone de numerosos instrumentos de participación que podrían ser perfeccionados y quedar más integrados. Básicamente es necesario mejorar las herramientas del gobierno democrático, los instrumentos de gestión y de administración, y realizar una reorganización de estructuras y procesos, una verdadera re-ingeniería, con el propósito de avanzar realmente hacia la meta de una participación ciudadana pro-activa y verdaderamente integrada en todo el quehacer del estado democrático. Las políticas públicas de participación deben traducirse en resultados concretos de participación, desde la perspectiva de los ciudadanos y de sus organizaciones, que contribuyan a incrementar

57 Ver Freiberg (2006), Camona (2006), Keegle (2007).

58 Por razones de espacio, el siguiente apartado se limita a presentar una síntesis de la propuesta. Mayores especificaciones, modelos concretos de plataforma informática y de otras condiciones para alcanzar los estándares, véase en <http://www.puc.cl/cienciapolitica/html/valdiv.htm>, <http://rodolfo.venegas.googlepages.com>, <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/>

el grado de satisfacción de las necesidades e inquietudes ciudadanas, la confianza y el compromiso con la marcha de los asuntos públicos. Para que las políticas lleguen a buenos resultados, se debe introducir innovaciones orientadas a mejorar los niveles de efectividad de las políticas, ganar en eficiencia, mejorar servicios cuyo objetivo es servir a los ciudadanos, incrementar el grado de transparencia y de responsabilidad en el manejo de la información y de los recursos. Asimismo, es necesario introducir elementos que mejoren la imagen de los servicios públicos de participación y ayuden a elevar los grados de legitimidad, y que también incluyan una mejoría sustantiva de las condiciones laborales de los funcionarios públicos.

Nuestra propuesta consiste en focalizar el esfuerzo para alcanzar un consenso real en torno a estándares de participación que tengan impacto en todas dimensiones ya indicadas; en el nivel municipal, en relación con otros niveles, con las políticas de los servicios centralizados, y, por cierto, con la sociedad civil y sus organizaciones. Un avance clave para la eficiencia, eficacia y buenos resultados de las políticas de participación consiste en aunar criterios, en torno a estándares de participación en el nivel local, y generar condiciones favorables para la observación, el seguimiento y el control de los mismos.

5.1. Estándares

La propuesta consiste en generar un conjunto acotado de medidas de participación que estipulativamente llamaremos “estándares”, y cuya función consistirá en fortalecer la coordinación de los diversos actores que tomen parte en las políticas locales de participación. Los estándares servirán de orientación para el seguimiento del funcionamiento real de los subsistemas de la participación y de sus resultados. En otras palabras, los estándares representarán un conjunto acotado de informaciones y observaciones referidas a la participación ciudadana, las condiciones necesarias para que esa participación sea posible y observaciones sobre la calidad de la misma. Se trata de un conjunto de observaciones sobre hechos relevantes de participación que estén correlacionados y que tengan efectos en los resultados de la participación ciudadana, desde la perspectiva de los ciudadanos agentes. La tarea consiste en generar un conjunto de observaciones de acceso público para todos los actores que deseen cooperar en las políticas de participación, que lleguen a ser consenso, y que estén integradas a un sistema regular de observación y de toma de decisión con respecto a la participación. De este modo, se irá generando un lenguaje común de la participación en los niveles centrales, regionales y locales, y flujos coherentes de estímulos, respuestas y retroalimentaciones en la dirección de los resultados requeridos por un estado democrático compuesto por ciudadanos agentes.

Pasos necesarios para la generación de estándares son los siguientes: primero, consenso básico con respecto a los principales parámetros de la

participación, del cual deben participar diversos actores en diferentes niveles del Estado y de la sociedad; segundo, operacionalización de esos parámetros en forma de instrumentos de observación; tercero, monitoreo y seguimiento regular y autónomo de las políticas de participación.

¿Qué observar? Como punto de partida proponemos incluir un conjunto de hechos (prácticas) que permitan saber cómo está funcionando realmente el sistema de la participación ciudadana local, no teórica ni normativamente, sino en la práctica, en el día a día. En este sentido, es necesario observar un conjunto acotado de hechos que den cuenta de una multiplicidad de procesos de participación social que ocurren en el nivel local (indicadores). A estas observaciones debiera corresponder un mínimo en procedimientos y en condiciones de la participación (infraestructuras, acceso a la información, controles de transparencia, etc.), que den cuenta del cumplimiento de la Constitución, las leyes orgánicas constitucionales (piso mínimo), y de las inquietudes ciudadanas. Las condiciones están referidas a los factores que posibilitan acciones de participación (infraestructuras, por ejemplo). La observación de prácticas consiste en observar las conductas y las acciones de funcionarios, las acciones de ciudadanos, y de todos quienes intervienen en el ámbito de la participación en el municipio. Los actores más importantes en el sistema son los servicios municipales, por ser los principales co-responsables en la provisión del bien público participación; secundariamente, las estructuras más centralizadas del Estado (provincial, regional, nacional) por ser co-responsables subsidiariamente, en el sentido de reforzar la actividad de los municipios y posibilitar; en tercer lugar, los propios ciudadanos y sus organizaciones, quienes tienen por función generar inquietudes ciudadanas y demandas sociales, participar responsablemente, satisfacer sus necesidades ciudadanas.

¿Qué observaciones podemos realizar sobre condiciones y prácticas para la participación local? Proponemos observar un conjunto acotado de hechos de la participación a nivel local. Las informaciones recabadas, sistematizadas deberán ser analizadas por la instancia de coordinación, en forma de estudios, donde podrían tomar parte activamente las instituciones contraparte del gobierno central y regional. Éstas podrían ser recabadas por las siguientes vías: acceso a información estadística; aplicación de encuestas; elaboración y aplicación de pautas de observación; sistemas de registro de atención ciudadana, en una versión mejorada y actualizada del sistema OIRS (Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias).

A continuación, a modo de ejemplo, vamos a presentar un conjunto de observaciones que corresponden a un conjunto de estándares de la participación, con el propósito de ilustrar sobre el tipo de información que debiese estar siendo recabada regularmente:

i. Atención, velocidades, calidad (prácticas en las municipalidades)

- Número de solicitudes de participación (servicios, sugerencias, quejas, otros); propósito: ver tendencias en el tiempo; si aumentan, se mantienen, disminuyen, y preguntar luego por causalidades.
- Tipos de solicitudes (por rubros, cantidad; sexo; edad; residencia): visión desagregada, con el propósito de conocer dónde hay demandas de participación, en relación con qué temas, en qué dimensiones ciudadanas (políticos, sociales, civiles, económicos, otros); de qué grupos sociales se trata.
- Tiempos de respuesta promedio ante inquietudes ciudadanas: para poder evaluar cómo se comporta el sistema, por ejemplo, si hay correlaciones entre aumentos de flujos y mayor lentitud, lo que daría cuenta de necesidades de ajuste, o si bien se trata de ciertas funciones que no se están cumpliendo bien, y dónde se están produciendo los problemas, y porqué.
- Instancias que intervienen, tiempo que demora cada instancia (sistema de registro): importante desagregar, ver dónde los tiempos aumentan o se reducen (ingresos, recepción u oficina de partes, período de procesamiento, período de consultas, respuestas, etc.).
- Observación de procedimientos: cumplimiento de procedimientos (condiciones para que todo funcione); tener receptores adecuados de inquietudes ciudadanas, por ejemplo, cajas si se trata de reclamos y sugerencias; tener papel y lápiz junto a las cajas para que sea posible; tener personal o un sistema que registre anomalías, observaciones, con capacidad real de hacerlo; tener oficina de partes funcionando bien, etc.
- Horarios de atención o sistemas alternativos: tiempo real de atención, descontadas pausas y dilaciones; observación de tiempos reales para que se puedan hacer las cosas (para comparar, por medio de simulaciones, es posible estimar tiempos ideales de duración, con los recursos dados); si no es posible ofrecer tiempos presenciales, entonces tiempos virtuales (observar real accesibilidad de las inquietudes ciudadanas).
- Condiciones presupuestarias: observación sobre flujos de recursos destinados a procesar y satisfacer inquietudes ciudadanas (única vía de poder tener una idea realista de lo que se puede hacer).
- Condiciones de infraestructura que influyen en la rapidez y la calidad de la respuesta ante inquietudes ciudadanas: número de computadores, funcionamiento de los sistemas computacionales (velocidades, descongestión), existencia de formularios preparados, sistemas de preguntas frecuentes; número de teléfonos con líneas que realmente funcionen, número de fax, fotocopadoras, accesos a internet, etc.

- Condiciones de recursos humanos para atender con eficiencia: observaciones sobre número, preparación para responder, sobre sistemas de capacitación; lo anterior tendrá efectos en la capacidad de responder frente a solicitudes, demandas y atención de inquietudes ciudadanas.

ii. Aplicación práctica de derechos constitucionales y legales (ciudadanos): derechos laborales, igualdad de acceso a servicios, acceso a la información, no discriminación, etc.

- Existencia de mecanismos de regulación de tiempos y pagas, que ayude a determinar número adecuado de atenciones por funcionario en horas, exigible por instancias responsables.
- Observación de la calidad de los mecanismos: por ejemplo, un sistema de alta calidad en un servicio de atención de inquietudes ciudadanas, desde la perspectiva de derechos laborales y sociales, puede expresarse en la determinación de un número mínimo de procedimientos, después de lo cual el operador puede hacer otras cosas de su interés (por ejemplo, capacitarse); un mecanismo de estímulo: cierto número de atenciones o de procedimientos en cierta cantidad de tiempo, con un sistema de registro en el computador o Terminal, y una vez que se cumple la cuota el funcionario puede usar su tiempo en otras cosas, por ejemplo, relacionado con una buena política de capacitación o buen sistema para convivencia en el servicio (cafetería, lectura de prensa, etc.). Un sistema compulsivo, en cambio, podría consistir en sistema de señales cada cierto tiempo (campanas).
- Tiempo de atención por consulta, en minutos.
- Acceso a la información en relación con inquietudes ciudadanas: observaciones sobre instrumentos del municipio, cobertura, efectos.

Los instrumentos de observación requieren cierta preparación, validación, contenido y procedimiento ajustados a las necesidades ciudadanas; por ejemplo, un instrumento de gran potencial es el presupuesto; las informaciones deben estar bien dispuestas en los servicios y productos de participación, cosa que haya información oportuna.

Sistemas de monitoreo y de seguimiento: mecanismo y procedimientos para observar la disposición de informaciones sobre temas de interés ciudadano; sistemas razonables de registro, por ejemplo, que el funcionario registre, que el ciudadano tenga constancia del registro, que un tercero lo pueda observar.

- Trato digno: sistema de observaciones sobre el trato que se da a los ciudadanos y a sus organizaciones, desde el lenguaje empleado, los tiempos para proceder, hasta la calidad de la información oportuna (si

se pregunta qué hacer, respuesta precisa con información adecuada); implica consignar información sobre grado de preparación y sistemas de consulta sobre calidad de los servicios.

- Capacitación: horas promedio; contenidos (principios de derechos humanos, sociales, políticos y económicos, elementales de no discriminación); didácticas (simulaciones, casuística); sistemas de calificación con consecuencias prácticas (asociadas a tareas, responsabilidades, ascensos); sistemas de contratación (ordenados o no, vía licitaciones, según calidad y propuestas, con medición de resultados)

iii. Otros: sentido colectivo (integración, cohesión social, competencias habilitantes sociales; formación capital social)

- Creatividad e innovación: observaciones sobre acciones estimulantes para la participación ciudadana; pueden ser ferias, exposiciones y otras acciones que muestren dimensiones humanas agradables de la participación ciudadana, de las acciones colectivas; se pueden desarrollar muestras sobre participación y sus efectos en otros países (por ejemplo, Porto Alegre por su gran experiencia acumulada); semanas que muestren acciones de participación o iniciativas de participación en otros países, Brasil (osamento participativo), Argentina (experiencias de Poder Ciudadano), Alemania (Volksfest, Volksschule y encuentros culturales diversos); acciones que faciliten la satisfacción de necesidades de participación con inquietudes reales de las personas, de forma entretenida (por ejemplo, recreación de los niños; uso del tiempo libre para los padres, recitales o kermeses, etc.).
- Fondos y concursos: observación de acciones e iniciativas que vinculen universidades, colegios, ciudadanías y barrios; con presupuesto; convocatorias reales.
- Incentivos de participación: concursos y licitaciones participativas, por ejemplo, para atender servicios básicos, tales como aseo y ornato, construcción de obras públicas, etc. Convocatorias abiertas, presentación de programas y debates, con jurados, períodos razonables para la presentación de proyectos, para la información, para la toma de decisiones.

5.2. Condiciones de los estándares

Las condiciones representan un conjunto de factores que debiesen aportar en la construcción y el monitoreo de los estándares. Aquí quedan consignadas algunas propuestas, pero la discusión sobre este punto debiera ser el resultado de un estudio en profundidad sobre los recursos y las competencias que actualmente hay en Chile para dar el salto.

i. Instancia de coordinación

Una instancia de coordinación resulta ser indispensable, sea esta una instancia ya existente u otra nueva. La instancia de coordinación debe colaborar de una forma eficiente con las instituciones del Estado que tienen políticas y programas de participación. Idealmente, esta instancia debiese tener suficiente autonomía para responsabilizarse por los resultados de su trabajo. En este sentido debiese contar con autonomía legal, generar sus propios recursos para hacer el seguimiento de los resultados de las políticas y de este modo cooperar con las intervenciones del Estado para fortalecer la participación comunal. La instancia de coordinación, en cuanto tenga acceso a información relevante para la participación, debiera tener una estructura orgánica, estar compuesta por investigadores especializados, preparados, contar con recursos necesarios, y estar sometida a un régimen de transparencia, responsabilidad y buenos resultados. Ella debiese tener relación con todos los actores relevantes de la participación, especialmente centros académicos autónomos y organizaciones de la sociedad civil, debiese ser responsable de un seguimiento riguroso de las políticas de participación, y debiese tener capacidades y recursos para ser un interlocutor válido de los actores institucionales que toman decisiones sobre políticas públicas.

Entre sus actividades de investigación y de intervención podrían estar las siguientes: recabar información y hacerla accesible para todos los actores sociales interesados en representar inquietudes ciudadanas en el espacio local; generar estadísticas homologables, de parámetros comunes para las políticas públicas de participación; capacitación regular en las instituciones para fortalecer los recursos humanos, y extensión; articulación de inquietudes ciudadanas y sociales con las políticas públicas y sus impulsos tanto nacionales como internacionales; asesoría para las políticas públicas institucionales.

ii. Sistema de monitoreo

Un sistema eficiente que genere información y pueda monitorear la realidad de la participación resulta ser indispensable. En este sentido, proponemos las siguientes alternativas para la discusión:

- a.- Delegación de la responsabilidad a organizaciones centralizadas y bien coordinadas del Estado. En la actualidad, consideramos esta alternativa inviable por las razones ya expuestas en este estudio; ellas carecen de recursos presupuestarios, infraestructura, y personal capacitado. Por ejemplo, la DOS de la Secretaría General de la Presidencia, con la mejor disposición que tienen sus funcionarios, recién está comenzando a sistematizar información del sistema OIRS que viene poniéndose en práctica desde hace varios años, y la tarea es titánica, por un sin número de problemas que van desde la calidad de la información registrada, hasta las condiciones reales que tienen los funcionarios para poder sistematizarla.

- b.- Delegación de la tarea a las propias municipalidades. Al corto y mediano plazo es poco practicable, por los mismos motivos anteriores. No todos los municipios tienen prácticas o una cultura organizacional de promoción de la participación ciudadana, y por esta razón hay una brecha con las inquietudes ciudadanas y no se ha obtenido los resultados deseables con los diversos instrumentos estatales de participación. Para que las municipalidades lleguen a asumir un papel protagónico, tal vez debiesen introducirse innovaciones en sus cuerpos legales, cambios en los sistemas presupuestarios, en la gestión administrativa y del personal. Empero, al largo plazo, los municipios debiesen asumir el compromiso de incorporar sistemas y prácticas a su quehacer diario, gestionar y destinar los recursos necesarios (infraestructura, recursos humanos, tiempo y ambiente laboral, etc.), deberían sumarse de forma eficiente a un sistema integrado. En tales circunstancias, los servicios centrales del Estado podrían interactuar con el sistema municipal de forma coordinada y eficiente.
- c.- Alcanzar una mejor articulación de políticas públicas con iniciativas autónomas de organizaciones de la sociedad civil. Los métodos para avanzar en ello, al corto y mediano plazo, podrían consistir en políticas presupuestarias, de infraestructuras, de coordinación para fortalecer la intervención de las organizaciones de la sociedad civil. Se trata del fortalecimiento de políticas y acciones tendientes a generar condiciones en la propia sociedad para inducir políticas y prácticas de participación ciudadana en el espacio local municipal.

iii. Perfeccionamiento de los medios e incentivos de la participación comunal y emergencia de un tercer sector fortalecido

Básicamente, esta condición consiste en el perfeccionamiento de los instrumentos y herramientas para la promoción de la participación. Junto a las ordenanzas, PLADECOS, FONDEVES, etc., se podría establecer sistemas de “provisión ciudadana de la participación municipal”: licitaciones para productos y servicios de participación, por ejemplo, tramitaciones, comunicación e información, sitios web de acceso; sistemas de proveedores y reponedores de instrumentos y productos de participación en los espacios municipales.

Otro incentivo consiste en las reformas legales para perfeccionar los mecanismos de representación, en términos electorales de democracia directa (elección de alcaldes, consejeros municipales, representantes ante el Congreso), y de democracia indirecta (consejeros regionales, etc.). En esta dirección, un gran avance sería la creación de un sistema de monitoreo, donde organizaciones de la sociedad civil que cumplan con las condiciones de asociarse tengan una función importante: recursos humanos, experiencia, ethos de intervención, y quede garantizado el acceso al sistema.

En sintonía con lo anterior, otro estímulo podría ser el incremento del acceso en espacios que sirven por excelencia para tratar asuntos de interés ciudadano: sistema educacional –centros de alumnos y de padres–, sistema de salud, otros espacios legalizados con el propósito de representar y canalizar inquietudes ciudadanas -juntas de vecinos, otros.

El sistema de la sociedad civil, consistente en un conjunto de actores autónomos, involucrados en la formación y en la práctica de la ciudadanía, deberá tener interconectividad por medio de sistemas ágiles que ayuden a generar información y sistematizarla (plataformas informáticas, de Internet), hacerla accesible de forma transparente. A este sistema corresponderán también campañas publicitarias a través de televisión, radios locales, centros comerciales.

Al largo plazo, un tercer sector con recursos, bien articulado, en sintonía con los procesos de modernización y las innovaciones en gestión del Estado, con experiencia de monitoreo, sometido a reglas de calidad y de buenas prácticas (válidas para todos), deberá inducir sinergias en el sector institucional, influir en las decisiones, inducir los cambios que sean necesarios para una adaptación. En el marco de las interacciones que se vayan produciendo con el sector público, de cooperación y de conflicto, se irán asentando prácticas de participación que cambiarán radicalmente el panorama actual.

Un sistema bien organizado y articulado, donde participen ciudadanos, sus organizaciones, diversos grupos de interés, centros académicos, entre otros, debiera producir mayor participación y compromiso ciudadano en las políticas públicas municipales y con el desarrollo local.

Referencias

- **Baeza F., Rodrigo** (2004). Manual Jurídico Municipal. Santiago: CPU-Banco Mundial (1997), World Development Report., Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos. Baquero, Marcello (2005). Um modelo integrado de democracia social na América Latina. Revista Debates, 9, Universidades Federal do Rio Grande do Sul. Núcleo de Pesquisas sobre América Latina. Porto Alegre, 5-55 Barberet, Rosemary (2004). Sicherheit im urbanen Raum. Erfahrungen in Europa und Folgerungen für Lateinamerika. K. Bodemer (ed.). Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit). Beiträge zur Lateinamerikaforschung, vol. 17, 171-180.
- **Barra A., Sergio y R. Jonquera G.** (2002) Participación ciudadana y empowerment: Hacia los condicionantes en la participación de organizaciones sociales que se enfrentan a conflictos ambientales. Trabajo de título. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.

- **Berry, W. D.** (1993). *Understanding regression assumptions*. New Bury Park, CA: Sage.
- **Borja, Jordi. y Castells, Manuel** (1997), *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, Madrid, España.
- **Bourdieu, Pierre.** (2001), *El capital Social. Apuntes provisionales*, Zona Abierta 94/95, Capital Social.
- **Brehm, J. y Rahn, W. M.** (1997) Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*. 41(3), 999-1024.
- **Brito, Morelia** (2002). “Buen gobierno” local y calidad de la democracia, Ponencia presentada en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España, 9 al 11 de mayo del 2002. En: *Revista Instituciones y Desarrollo* No 12-13, 249-275.
- **Brody, Richard A.** (1994) *Bildung, politische Toleranz und Demokratie – eine Untersuchung*, en: BZPB. *Grundwerte der Demokratie im internationalen Vergleich*. Bonn: BZPB.
- **Carmona G., Erika** (2006). Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: Una mirada desde el espacio local (1990-2005), en: *Diálogo Político*, Nr. 1, 11-28
- **Castillo, Antonio M. Jaime** (2006). La compleja relación entre capital social y confianza política desde el sur de Europa. Evidencia empírica de Andalucía. Documento de Trabajo, Grupo de Valores: Centro de Estudios Andaluces. Departamento de Sociología, Universidad de Navarra.
- **Centro de Análisis de Políticas Públicas** (2001). *Programa Ciudadanía y Gestión Local. Un estímulo a la innovación*. Santiago: LOM
- **Coleman, J. S.** (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge. USA. Harvard: University Press.
- **Cunill, Nuria.** (1997) *Repensando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.
- **Dekker, P. y Van den Broek, A.** (1996). *Volunteering and politics: Involvement in voluntary associations from a ‘civic culture’ perspective*. En: Halman, L. y Nevitte, N. (Eds) *Political Value Change in Western Democracies. Integration, Values, Identification, and Participation*. Tilburg: Tilburg University Press. Págs.125-151.

- **Dekker, P., Koopmans, R. y Van den Broek, A.** (1997). Voluntary associations, social movements and individual political behaviour in Western Europe. En Van Deth, J. (Ed) *Private Groups and Public Life. Social Participation, Voluntary Associations and Political Involvement in Representative Democracies*, London: Routledge, 220- 239.
- **Detjen, Joachim** (2000). Die Demokratiekompetenz der Bürger. Herausforderung für die politische Bildung. Aus *Politki und Zeitgeschichte*, 25, 7-12.
- **Edwards, B. y Foley, M.** (1998). Civil society and social capital beyond Putnam. *American Behavioral Scientist*. 42(1), 124-139.
- **Freitag, Markus** (2006). Bowling the State back in: Political Institutions and the Creation of Social Capital. *European Journal of Political Research*, vol. 45 (1), 123-152.
- **Geissel, Brigitte** (2006). Kritische Bürgerinnen und Bürger – Gefahr für Demokratien?. Aus *Politki und Zeitgeschichte*, 12, 20. März 2006, 3-9.
- **Güell, Pedro** (2004). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿Para qué y para quién?.
- **Jackman, R. y Miller, R.** (1998). Social Capital and Politics. *Annual Review of Political Science*. 1, 47-73.
- **Keele, Luke** (2007). Social Capital and the Dinamics of Trust in Government. *American Journal of Political Science*, 2: 241-254.
- **Kirby** (2003). *Introduction to Latin America. Twenty –First Century Challenges*. London: Sage Publications.
- **Knack, S. y Keefer, P.** (1997). Does social capital have an economic payoff? A crosscountry investigation. *Quarterly Journal of Economics* 112, 1251-1288.
- **Mahbub, Ul Hag** (1995). *Reflections on Human Development*, Nueva York, PNUD.
- **Mara de Araújo Campos, Tânia** (2004). *Identidade da renovação carismática católica em Brasília e em Santiago do Chile*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasilia, Barasilia- DF
- **Ministerio Secretaría General de Gobierno** (2006). *Guía Metodológica. Sistema de Oficinas de Información y Reclamos y Sugerencias*. Editorial Atenas.

- **Ministerio Secretaría General de Gobierno**, Proyecto Ley Bases de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. DOS. 2002, en <http://www.portalciudadano.cl>, Santiago de Chile.
- **Newton, K.** (2001). Trust, social capital, civil society, and democracy. *International Political Science Review*, 22(2), 201-214.
- **Newton, K. y Norris, P.** (2000). Confidence in public institutions: Faith, culture, or performance?. En: Pharr, S.J y Putnam, R.D (Eds) *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press), 52-73.
- **Norris, P.** (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 137-214.
- **Pateman, Carole** (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Paxton, P.** (2002). Social capital and democracy: An interdependent relationship. *American Sociological Review*. 67 (April 2002), 254-277.
- **PNUD Chile** (2004), *Desarrollo Humano en Chile, El Poder ¿para qué y para quién?*, Santiago de Chile. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Desarrollo Humano en Chile. El Poder: ¿para qué y para quién?*. Santiago: PNUD.
- **Putnam, R.D.** (Ed.) (2002). *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford. Oxford: University Press.
- **Putnam, Robert** (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6: 65-78.
- **Rubenson, Daniel** (2005). Can Social Capital Account for Differences in Political Participation Across American Cities? Paper presented at the 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C.
- **Stolle, D.** (2003). The sources of Social Capital. En: Hooghe, M. y Stolle, D. (Eds.) *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York: MacMillan-Palgrave, 19-42.
- **Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE** (2004): *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico actual*, Documento de trabajo, Santiago de Chile.
- **Subsecretaría de Desarrollo Regional-SUBDERE**, Unidad de Acción Estratégica (2007). *Programa de trabajo en fomento a la participación ciudadana*. Documento de trabajo, Santiago de Chile.

- **Valdivieso, Patricio** (1994). El desarrollo de América Latina y el Mercado Mundial en el siglo XIX: el caso de Chile, *Japan Annals of Latin American Studies*, 14, 1994.
- **Valdivieso, Patricio** (1998). Ética Política y Éxito Moral en: *Revista de Ciencia Política*, 19 (2).
- **Valdivieso, Patricio** (2001). Introducción a las Funciones del Estado, el Mercado y las ONG para alcanzar las metas de justicia Social y Estabilidad Democrática, *Contribuciones*, 3.
- **Valdivieso, Patricio** (2001). Liderazgos, democracia y Formación Política Ciudadana. *Estudios Sociales, CPU, N° 107*, 34-60.
- **Valdivieso, Patricio** (2002). Estado e integración: Movimientos de larga duración, noción de estado y preguntas de investigación. *Revista de Ciencia Política / Volumen XXII / No 2 / 2002 / 85-104*
- **Valdivieso, Patricio y J. Vargas** (2003). Organizaciones de la Sociedad Civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile. B. Aires: INECIP.
- **Valdivieso, Patricio** (2003). Capital social, crisis de la democracia y educación ciudadana: la experiencia chilena. *Revista de Sociología e Política*, 21, 13-34.
- **Valdivieso, Patricio** (2006). Estrategias de acercamiento a las nuevas elites chilenas. Santiago: Konrad Adenauer Stiftung.
- **Valdivieso, Patricio** (2006). Dignidad Humana y Justicia. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica.
- **Valdivieso, Patricio y M. A. López**. Capital Social y Desarrollo Sustentable en Chile (2007). M. Baquero (coord). *Capital Social y Desarrollo Sustentable*. Universidad Federal de Río Grande do Sul, 130.
- **Verba, Sidney; L. Schlozman y H. Brady** (1995). *Voice and Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- **Welzen, Christian, Ronald Inglehart y Frnziska Deutsch** (2005). Social Capital, Voluntary Associations and Collective Action: Which Aspects of Social Capital Have the Greatest “Civic” Payoff?. Paper presented at the 2005 APSA Annual Meeting, Washington D.C.
- **Woolcock, M.** (1998) Social capital and economic development. Towards a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*. 27, 105-208.

Enfoque de competencias para la atención primaria de salud chilena. Modelo de trabajo para su desarrollo en el ámbito público¹

INVESTIGADORES

JOAQUÍN MONTERO

Académico Escuela Medicina UC

PAULINA ROJAS

Académica Escuela Medicina UC

MÓNICA MUÑOZ

Académica Escuela Enfermería UC

JUDITH SCHARAGER

Académica Escuela Psicología UC

ASTRID BRUNNER

Académica Escuela Enfermería UC

JOSETTE CASTEL

Investigadora Asociada Escuela Medicina UC

YUVITZA SAEZ

Tesista Escuela Psicología UC

TATIANA CAYAZZO

Red Salud UC

Resumen

El perfil de competencias validado para el médico de nivel básico y avanzado de atención primaria trabajando en un centro de salud familiar que se entrega en este trabajo, es una herramienta que permitirá mejorar la efectividad del trabajo del profesional en atención primaria de salud, para seleccionar a los más idóneos, constituir una base para la capacitación y orientar la carrera de los mismos en ese ámbito. Se ofrece un método de validación que puede ser usado por gestores locales para flexibilizar el perfil entregado según necesidades locales y así también desarrollar perfiles similares para otros profesionales y técnicos de ese ámbito.

¹ Esta investigación cuenta con el patrocinio del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Planificación y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior.

Introducción

Hoy por hoy el modelo de competencias para la buena gestión del recurso humano en organizaciones de la más diversa índole es un hecho ampliamente reconocido y aceptado a partir de las experiencias originales de McClelland (McClelland 1993).

El interés por este modelo surge no sólo desde la literatura de gestión del recurso humano, propiamente tal, sino también, desde otros sectores como el sector educación, el cual está empezando a reconsiderar planes y programas curriculares a partir de este enfoque para una preparación más efectiva y que responda más cabalmente a los requerimientos de los empleadores de profesionales y técnicos. En Chile hay universidades que están rediseñando su plan curricular considerando este enfoque (Hawes, G. y Corvalán, O 2005). Así también las escuelas de medicina del país pertenecientes a la Asociación de Facultades de Medicina de Chile (ASOFAMECH) están desarrollando el proyecto MECESUP–Redes Tuning– ALATINA que considera, entre otros objetivos, definir un perfil de competencias común de sus egresados (MECESUP 2007).

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha tomado la iniciativa continental en el campo de las competencias para el sector salud, particularmente en torno a la Atención Primaria de Salud (APS) y ya a partir del 2005 en sus documentos enmarca este modelo en los valores centrales de la APS (OPS/OMS 2005) y sitúa este tema como de importancia crítica para que los estados miembros se aboquen al tema de la gestión del recurso humano para la APS a partir de un modelo de competencias (OPS 2006).

En Chile el sector salud y en particular APS ha estado particularmente tensionado por la instalación del proceso de reforma sanitaria que ha puesto exigencias crecientes al sector no sólo cuantitativas sino cualitativas. El desafío para el recurso humano en este sentido es muy grande (Minsal 2002).

Para la Red de Salud de la UC y, en particular para la red de centros de salud familiar establecidos en convenio con el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente de Santiago a partir del año 2004 (Proyecto Áncora), el uso del enfoque de competencias ha sido muy importante porque le ha dado agilidad y mayor efectividad a todo el proceso de gestión.

La necesidad de mirar el desarrollo futuro de la gestión del recurso humano bajo el modelo de competencias fue corroborado ampliamente en reuniones con expertos de distintos sectores del quehacer nacional en diversas instancias destinadas a analizar el actual proyecto. Asistieron más de cuarenta actores relevantes de distintos sectores, contándose entre otros: autoridades ministeriales y de los servicios de salud, representantes de par-

lamentarios, del sector municipal, de universidades, escuelas de medicina y otras instituciones formadoras, así como también representantes de la Oficina Panamericana Sanitaria, del Colegio Médico y de la Confusam. En forma prácticamente unánime se reconoció en dichas instancias la importancia del tema y la necesidad de abocarse al mismo.

Objetivo del proyecto

El objetivo del proyecto es desarrollar un modelo de trabajo que permita elaborar el perfil de competencias para profesionales de salud que se desempeñan en centros APS.

Como producto del proceso llevado a cabo, a partir de una experiencia ilustrativa, se entrega el perfil de competencias del médico de atención primaria que trabaja en un centro de salud familiar tipo.

Se espera que los resultados de este proyecto sean una contribución a la gestión de recursos humanos, mejorando la efectividad y la eficiencia de los profesionales de la salud, mejorando la selección de los mismos y conduciendo un proceso de desarrollo y capacitación acorde con las brechas de competencias existentes.

Este producto será de utilidad a prestadores de servicios de atención primaria de salud, en tanto éste ha sido probado y validado para el modelo biopsicosocial con enfoque familiar propiciado por el Ministerio de Salud (MINSAL 2002) (**Anexo 2**).

I. Modelo de competencias en el proyecto Áncora UC: un ejemplo ilustrativo

El proyecto Áncora nace el año 2004 con el propósito de desarrollar un modelo de Salud Familiar docente–asistencial al servicio de los más necesitados, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios y sus familias, además del desarrollo de políticas públicas en el ámbito de la Atención Primaria de Salud chilena. En este contexto la UC ha construido, equipado y administrado los hasta ahora, tres Centros de Salud Familiares (CESFAM), a saber: CSF Madre Teresa de Calcuta, Juan Pablo II y San Alberto Hurtado, configurando una red de atención primaria incorporada a través de convenios con la red de salud del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente.

Áncora UC, en concordancia con el MINSAL, plantea que para enfrentar el complejo desafío sanitario del país es necesario que la atención primaria se constituya en el ámbito de resolución y contención de los principales problemas de salud. Para ello, el equipo de atención primaria debe estar dotado de más y mejores recursos humanos (con las competencias necesarias), con el fin de conformar equipos con mayores posibilidades para aplicar el nuevo modelo de atención, trabajar en equipo y desarrollarse profesionalmente.

En cada uno de estos Centros de Salud trabajan entre 50 y 55 personas; dotación que considera profesionales, auxiliares técnicos y equipo administrativo en estándares bastante más cercanos a las recomendaciones internacionales que en el resto de la atención primaria pública del país.

Desde su inicio en 2004, Áncora UC consideró la definición de perfiles de competencias del equipo de atención primaria de sus Centros de Salud Familiares (CSF). Este proceso fue apoyado por expertos que están implementando un proceso de gestión de recursos humanos basado en un modelo conductual de competencias en la Red de Salud y el Hospital Clínico UC.

Con este objeto, la Facultad adoptó un modelo conductual de competencias que se denominó **Modelo de competencias docente asistenciales de la Red de Salud UC (UC 2003)** el que reconoce diez competencias clasificadas en tres niveles, a saber:

- a) **Competencias organizacionales**, aquellas que deben estar presentes en toda la organización, “de arriba abajo” y expresan la misión de la red.
- b) **Competencias genéricas**, aquellas trasversales a una unidad, estamento o servicio.
- c) **Competencias específicas**, aquellas particulares del ámbito de desarrollo del cargo, particularmente las técnicas.

Dada esta circunstancia el Proyecto Áncora adoptó a priori los perfiles de competencias ya definidos para la Red de Salud UC, su institución matriz, según los estamentos que allí existen. Sin embargo, luego del análisis inicial se determinó que se requerían algunas precisiones que tenían relación fundamentalmente con el contexto del sistema de salud pública en que los Centros de Salud Familiares estaban insertos, el carácter de nivel de atención primaria de las prestaciones que ahí se realizan, el modelo de salud familiar y comunitaria implementado, el ámbito docente asistencial y el alto nivel de resolutivez esperada del quehacer de los Centros de Salud Familiar.

El trabajo realizado hasta ahora por el Proyecto Áncora en el ámbito de la gestión por competencias, ha permitido diseñar una “dotación tipo” para un centro Áncora, que refleja la intención de la UC y del proyecto, de dotar a la atención primaria de equipos de trabajo competentes para enfrentar los viejos y nuevos desafíos que se espera la APS se haga cargo. Sin duda que para esto era imprescindible contar con una definición de los perfiles de competencias de los cargos, con los consiguientes criterios de selección de personal, plan de inducción y capacitación continua para el acortamiento de brechas. Estos avances han permitido organizar en forma ordenada y eficiente la contratación de personal y su incorporación a los nuevos centros, contar

con índices de rotación aceptables y estructurar una escala de remuneraciones acorde a las responsabilidades de cada cargo.

Otro impacto sentido pero aún no dimensionado es el aporte en la gestión de recursos humanos para las jefaturas dentro de los centros Áncora. Los perfiles de competencias han ayudado a los jefes de equipo a instaurar nuevos conceptos de la metodología de evaluación del desempeño, facilitando una gestión integrada de recursos humanos. Esto debiera propender a integrar a la evaluación de desempeño, el diseño y evaluación de cargos, evaluación del potencial de las personas y acciones de desarrollo y capacitación.

La experiencia de los centros Áncora en materia de gestión por competencias de RRHH, como se aprecia a partir de los antecedentes expuestos, ha permitido racionalizar la gestión. Sin embargo, el trabajo realizado por Áncora en materia de definición de las competencias de sus profesionales y técnicos, no es posible de extrapolar sin modificaciones, esto es, sin considerar las particularidades de la organización, de la comunidad a la que sirve, los requisitos de los grupos de interés que influyen en éste, etc. Aún cuando existe una clara orientación del enfoque conductual, el carácter más intuitivo de la aplicación de este enfoque y el uso de procedimientos deductivos para la definición de competencias, sugiere que es necesario desarrollar un modelo de trabajo que sea factible de repetir, que tenga un claro sustento conceptual y que utilice procedimientos que combinen una lógica deductiva –partiendo del nivel teórico– e inductivo –partiendo de la experiencia individual–. Asimismo, para ser consistente con el modelo conductual, es necesario identificar un perfil de competencias diferenciadoras, es decir, un conjunto de competencias que se valoren como aspectos diferenciales de las personas de rendimiento superior o de nivel avanzado, para promover el desarrollo de un nivel de excelencia en el desempeño.

II Construcción y validación de un perfil de competencias de un profesional para el ámbito público – el médico trabajando en un Centro de Salud Familiar

Material y Métodos:

El diseño de este estudio incluyó una revisión de los métodos usados para construir perfiles de competencias, especialmente en el área de la salud. De esta revisión se concluye que la metodología más utilizada es la cualitativa, a través de métodos de consenso de diversos actores vinculados con el área de estudio.

Basados en esta premisa, y considerando la importancia de la “construcción social” del perfil de competencias para un área tan dinámica y compleja como la atención primaria, se decidió usar un método de consenso basado en

el Método Delphi para expertos y un método de entrevista a usuarios basado en el formato de la Entrevista de Eventos Conductuales.

1. Construcción del perfil inicial

Se realizó sobre la base de un perfil construido a partir de un modelo seleccionado desde la literatura (Mapa de Competencias del Sistema Sanitario Andaluz (Iavante 2006), el que nos ofrecía el haber sido probado y estar en uso por más de 6 años, en un sistema que ofrecía varias similitudes con el nuestro. El mapa inicial ofrecía 120 competencias (agrupadas en conocimientos a ser adquiridos, habilidades a ser desarrolladas y actitudes a ser fomentadas) las que fueron sometidas al criterio de los miembros del Departamento de Medicina Familiar de la universidad, quienes, conociendo el puesto de trabajo fueron refinando este listado para quedar finalmente con 71 competencias (25 de Conocimientos, 33 de Habilidades y 13 de Actitudes).

Construcción del consenso

Se optó por definir las competencias por consenso, utilizando el método Delphi con expertos elegidos por conveniencia según criterios preacordados de responsabilidad en sus campos, expertizaje en el ámbito de la APS, ser docentes o especialistas en formación. Los expertos fueron agrupados en dos paneles: uno de médicos y otro de profesionales de la salud no médicos. Se invitó a participar en cada uno a diecinueve personas esperando una tasa de participación efectiva de entre ocho y diez personas por panel.

El Método Delphi pretende maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en grupos de expertos y minimizar sus inconvenientes. Para ello se aprovecha la sinergia del debate en el grupo, eliminando las interacciones sociales indeseables que existen dentro de todo grupo. De esta forma, se espera obtener un consenso lo más fiable posible del grupo de expertos, a través de la circulación de un documento que expresa sus opiniones, cuidando el anonimato, procurando la interacción y realimentación controlada para ir llegando a acuerdos sobre los distintos ítems del cuestionario sobre cuyas respuestas se puede acordar o discrepar.

Específicamente, la tarea solicitada a los expertos, consiste en que, para todas y cada una de las competencias propuestas puedan indicar un nivel de “**necesidad**” de acuerdo a los siguientes niveles de desarrollo profesional de los médicos en APS:

- a) **Nivel Básico:** corresponde a un médico recién incorporado a su puesto de trabajo. Se trata, en general, de un médico recién egresado o sin experiencia previa en APS.
- b) **Nivel Intermedio:** corresponde a un médico afianzado en su puesto (con experiencia de tres años en el mismo puesto o similar, o al término de una residencia), con solvencia y autonomía para el ejercicio del cargo.

- c) **Nivel Avanzado:** corresponde a un médico con amplia experiencia en APS, que destaca en su unidad por sus competencias extraordinarias y se constituye en referente para otros.

La aplicación del método utilizó la circulación por vía electrónica con lo que se facilitó la operatividad y el anonimato, así como el manejo de las invitaciones y las respuestas. Inicialmente se programó realizar dos rondas de circulación para establecer el consenso.

La entrevista con formato de Eventos Conductuales consiste en la realización de preguntas o casos semi estructurados. Específicamente se presentaron a un usuario, dos casos relacionados con la atención de salud efectuada por un médico en un Centro de Salud Familiar (CESFAM), solicitándole recordar la mejor y la peor experiencia de atención brindada por un médico. Se les guió en la obtención de comportamientos detallados que ellos observaron en el médico. Esto permite analizar comportamientos específicos, que el profesional realizó efectivamente en el pasado y que ahora es definido, por parte de los usuarios, como una buena o mala experiencia.

La realización de las entrevistas fue en el CESFAM Madre Teresa de Calcuta, específicamente, en la sala de espera. Se entrevistó a cinco usuarios del servicio, previo consentimiento informado. La duración de cada entrevista fue de aproximadamente 25 minutos.

Complementariamente se entrevistó a dos personas dirigentes vecinales elegidos por conveniencia.

III. Resultados

A. Consideraciones generales

Los resultados obtenidos consideran las respuestas de dos circulaciones de los paneles profesionales (médicos y miembros del equipo no médicos) y una síntesis de las respuestas otorgadas por los usuarios del servicio de salud, en base a la entrevista.

B. Método Delphi

Respecto a los paneles de los profesionales de la salud (médicos y miembros del equipo no médicos), se recibieron ocho cuestionarios o listados de competencias de participantes médicos y ocho cuestionarios o listados de participantes miembros del equipo no médicos. Es decir, participaron en el debate virtual dieciséis profesionales, agrupados como se aprecia en las siguientes tablas:

TABLA 1 Panel médicos

Características de los Médicos Participantes	Invitados	Participantes
Académicos	5	2
Directivos	4	1
Médicos clínicos	8	3
Residentes	2	2
Total	19	8

TABLA 2 Panel profesionales no médicos

Características de los Profesionales Participantes	Invitados	Participantes
Académicos	4	1
Directivos	10	5
Profesionales clínicos	5	2
Total	19	8

Al término de la segunda circulación del Delphi, se alcanzó consenso pleno en el nivel Avanzado y en más del 90% de las competencias propuestas para el nivel de desarrollo Intermedio. El perfil de competencias definido de esta manera está constituido por 25 competencias en el ítem Conocimientos, 33 competencias en el ítem Habilidades y 14 competencias en el ítem Actitudes.

Dado que las diferencias entre el nivel Intermedio y Avanzado eran menores se decidió suprimir el nivel intermedio y quedarnos sólo con el nivel Avanzado. Este nivel corresponde al médico con una experiencia consolidada en atención primaria que corresponde al perfil de competencias diferenciadoras, de los profesionales de rendimiento superior o de nivel de desarrollo avanzado, en términos del enfoque conductual.

Para el Nivel Básico, consensuar el perfil de competencias indispensables requirió una tercera ronda. Luego de esa ronda aún persistían un 18% de discrepancias (13/73), mayoritariamente del ámbito de conocimientos. Esto fue resuelto tomando en cuenta la tendencia global de las respuestas de ambos paneles. Si esta tendencia aún no era clara se consideró como deseable a menos que no le hiciera sentido al equipo investigador, lo que sucedió sólo en dos ocasiones. Como resultado de esto finalmente se consideran 6 competencias de conocimientos, 19 de habilidades y 8 de actitudes, para el médico de atención primaria a Nivel Básico.

A continuación detallamos el Perfil de Competencias del médico que trabaja en APS con un Nivel de Desarrollo Avanzado y un Nivel Básico, con sus características consensuadas y ordenadas en relación al modelo de atención con enfoque familiar de acuerdo a seis puntos propuesto por el MINSAL

(Anexo 1). Además, se adjuntan la tabla con los perfiles de competencias detallado para ambos niveles (Anexos 2 y 3).

Perfil de competencias del médico de Atención Primaria de Nivel Avanzado

- A) Un médico de atención primaria de nivel de desarrollo Avanzado está capacitado para ofrecer una atención continua y de calidad a las personas y sus familias integrando las dimensiones biológica, psicológica, social y espiritual, respetando las creencias de las personas. La competencia de este clínico incluye el conocimiento y el manejo de la fisiopatología, el diagnóstico, tratamiento y pronóstico de todos los problemas de salud habituales en la atención primaria en un CESFAM, así como la realización de técnicas específicas y cuidados paliativos. Realiza atención médica de emergencia con la utilización de técnicas en soporte vital avanzado. Conoce herramientas para la evaluación y intervención en el ámbito familiar y comunitario, realizando visitas domiciliarias como parte de su práctica habitual.
- B) Conoce la situación de salud de la población a cargo y sus determinantes según conceptos de epidemiología. Desarrolla una relación terapéutica privilegiada con sus pacientes y recurre a habilidades de comunicación apropiadas realizando entrevistas clínicas adecuadas de acuerdo a los principios de la APS con una especial sensibilidad por las expectativas de los pacientes y familiares. Manifiesta la habilidad de atender y gestionar las demandas de los usuarios. Muestra una clara orientación a resultados. Trabaja hoy para mañana por la salud de su población a cargo con una perspectiva preventiva. Conoce la relación costo–efectividad de las intervenciones habituales y aplica la medicina basada en la evidencia. Usa los sistemas de codificación de enfermedades en uso en su organización. Se involucra en evaluación, planificación y programación en su organización.
- C) Ofrece la continuidad del cuidado a través de las etapas del ciclo vital en salud y enfermedad. Conoce los servicios y organización del sistema de salud, el proceso asistencial, la red local de salud, la red social y comunitaria y sabe cómo usarlas para los problemas de sus usuarios. Utiliza a propósito los recursos institucionales y comunitarios. Enfoca su actividad desde una visión global del proceso en que se inserta. Maneja la informática a nivel usuario. Toma decisiones adecuadas considerando la información disponible y los niveles de incertidumbre del ambiente, tiene disposición al aprendizaje y mejora continua. Aplica los principios de la bioética en su práctica.
- D) Este médico, además de la excelencia en la evaluación y el manejo de todos los problemas de salud y enfermedades habituales en APS pone énfasis en prevención y promoción, conoce los aspectos preventivos y

de detección precoz de los problemas habituales, los fundamentos de los modelos de promoción de la salud, cambio conductual y educación participativa y las bases para su aplicación práctica. Persevera para conseguir logros en el campo de la promoción y prevención. Conoce las medicinas complementarias usadas por la población.

- E) Trabaja con una mirada transdisciplinaria en complementariedad con sus pares, los otros profesionales y técnicos de la salud y trabaja en equipos de salud demostrando capacidad de liderazgo. Tiene conocimientos en gestión de personas con respeto y valoración del trabajo de los demás. Conoce los elementos básicos en prevención de riesgos laborales, aplica técnicas de auto cuidado para él y su equipo e interviene en el manejo de los problemas de estrés del equipo. Manifiesta disposición al diálogo y a la solución de los conflictos, es flexible, se adapta al cambio. Se involucra en actividades de investigación y docencia. Se siente parte de la misión de su organización y comprometido con el desarrollo de la APS.
- F) Manifiesta capacidad de evaluar las variables prioritarias del nivel comunitario, en cada caso, así como de interactuar y trabajar con la comunidad de forma preactiva y eficaz. En sus acciones denota respeto por la vida y por las personas en su condición y en su diversidad. Realiza adecuadamente intervenciones de educación grupal en salud. Es responsable.

Perfil de competencias del médico de Atención Primaria de Nivel Básico

- A) Un médico de atención primaria de nivel de desarrollo básico está capacitado para ofrecer atención a las personas y sus familias integrando las dimensiones biológica, psicológica, social y espiritual, respetando sus creencias. La competencia de este clínico incluye el diagnóstico, tratamiento y pronóstico de todos los problemas de salud habituales en la atención primaria en un CESFAM, el reconocimiento de sus signos de alarma y complicaciones. Realiza atención médica de emergencia con la utilización de técnicas en soporte vital avanzado.
- B) Desarrolla una relación terapéutica con sus pacientes y recurre a habilidades de comunicación apropiadas realizando entrevistas clínicas adecuadas, de acuerdo a los principios de la APS, con una especial sensibilidad por las expectativas de las personas y familias. Establece y realiza seguimiento de los planes terapéuticos para los problemas habituales.
- C) Conoce los puntos clave del proceso asistencial, maneja la informática a nivel usuario. Tiene capacidad de análisis crítico y priorización de problemas, toma decisiones adecuadas considerando la información disponible y los niveles de incertidumbre del ambiente, tiene disposición al aprendizaje y mejora continua. Aplica los principios de la bioética en su práctica.

- D) Este médico, además de la evaluación y el manejo de los problemas de salud más frecuentes en APS, conoce los aspectos preventivos y de detección precoz de los problemas habituales.
- E) Trabaja en equipos de salud demostrando respeto y valoración por el trabajo de los demás. Conoce los elementos básicos en prevención de riesgos laborales, de asepsia y antisepsia. Es flexible y se adapta al cambio, maneja sus emociones.
- F) En sus acciones manifiesta respeto por la vida y por las personas en su condición y en su diversidad. Es responsable y cuida la confidencialidad y el secreto profesional

C. Entrevistas eventos conductuales a usuarios

De las cinco entrevistas a usuarios del servicio de salud cabe mencionar que las respuestas a las mismas fueron muy homogéneas. En cuanto a la mejor/peor experiencia de atención médica en un centro de salud familiar, las características que éstos señalan se pueden agrupar en dos aspectos: técnicos y emocionales.

En los aspectos técnicos de la atención, destaca la acuciosidad del examen médico y su integralidad más allá de la patología consultada, también destaca la claridad para explicar la receta médica y las preguntas sobre el entorno familiar relacionados con la patología consultada.

En los aspectos emocionales o de la relación destaca el contacto visual que tuvo el médico para escuchar al paciente, el tiempo dedicado a la consulta, la amabilidad y la capacidad de escucha.

La presencia de éstos fueron claves en una buena atención médica y por el contrario, la ausencia de ellos determinan la peor experiencia de atención médica.

Las entrevistas a los dirigentes vecinales entregaron datos muy similares a los de los usuarios y no agregaron nuevos elementos relevantes.

Estos datos son consistentes con los obtenidos en el panel, aunque focalizados en la dimensión de competencias de carácter más social, del componente actitudinal de las competencias.

Discusión

La tasa de respuesta y participación estuvo en el rango de lo presupuestado, ocho de los diecinueve participantes en cada panel. Existe una diferencia en los tiempos de respuesta, los médicos contestaron más rápido que los no médicos, sin embargo, la velocidad de respuesta en ambos fue más baja de lo esperado.

Es sabido que el Delphi es un buen método y de bajo costo para obtener consenso en grupos amplios de expertos, sin embargo, es claro que se pierden los beneficios de un diálogo más amplio al interior del grupo.

Inicialmente se estimó que era conveniente usar dos tipos de paneles en el Delphi: uno que fuera exclusivo del grupo profesional en cuestión (médicos), y el otro amplio y diverso. De esta forma, es posible efectuar una triangulación de los datos y controlar el sesgo de pares. Al confrontar una evaluación de pares con una heteroevaluación de otras disciplinas y luego completar con la mirada de los usuarios de la que pueden surgir diferencias perceptuales y cognitivas que pueden ser orientadoras a la hora de definir el perfil de un profesional que debe interactuar no sólo con usuarios sino que también con otros profesionales.

Es importante consignar la facilidad para obtener el consenso en los niveles avanzado e intermedio, así como la dificultad de lograrlo en el nivel básico. Esto se interpretó como que hay claridad respecto a las competencias del médico experto en atención primaria, sin embargo, esta claridad no existe respecto del médico de nivel básico. No es de extrañar que esto sea así, ya que en este nivel se apunta a considerar a los médicos con las calificaciones legales mínimas para cubrir los puestos de trabajo. Entre ellos los recién egresados de las facultades de medicina chilenas. Recién ahora las facultades más tradicionales afiliadas a ASOFAMECH están en proceso para definir el perfil del médico egresado de sus escuelas.

El aporte de las entrevistas pareciera ser escaso, aunque consistente en aspectos particulares del componente de las actitudes, sin embargo, se lo considera importante porque los usuarios son el centro de la atención sanitaria y no cabe duda que merecen ser consultados, triangulándose con la mirada de los expertos y ampliando la validez del perfil.

Consideraciones finales

Creemos que este trabajo es un aporte para el desarrollo de la Atención Primaria en Chile, no sólo porque expone una experiencia piloto actual con resultados iniciales exitosos, sino que también nos entrega productos específicos que permiten visualizar un progreso en un área crítica de la APS en el contexto de reforma sanitaria, al centrarse en la mejoría de las competencias y por ende en la calidad del profesional.

Constituyen productos de este proyecto:

- a) Un perfil de competencias validado para el médico de nivel básico y avanzado de atención primaria en un centro de salud familiar.
- b) Un método de validación de este perfil a través de un proceso que puede ser aplicado a otros profesionales o técnicos.

La utilidad potencial de estos productos es amplia ya que puede ser usado por distintas instancias tanto por los mismos profesionales como por los sectores formador, regulador o gestor de salud. En este último ámbito puede ser considerado a diferentes niveles como el nivel ministerial, servicios de salud, departamentos de salud municipal, o las corporaciones de salud lo que permitiría obtener los siguientes beneficios:

- 1) Mejorar la efectividad del recurso humano gracias a una mejor orientación al profesional respecto de lo que se espera de él.
- 2) Selección de los profesionales más idóneos.
- 3) Base para construir la evaluación de los profesionales médicos.
- 4) Primer paso para construir un proceso de capacitación de médicos generales que trabajen en ámbitos de APS en centros de salud familiar, determinando la brecha que existe entre la realidad de los profesionales y las necesidades sanitarias.
- 5) Orientación para una carrera profesional del médico de APS.

La exposición del proceso de construcción y validación, se considera como otro aporte, ya que sirve de modelo para que otros puedan usarlo en forma amplia, ya sea para replicarlo, directamente o con modificaciones. Puede usarse también en forma flexible, sea para definir el perfil de otros profesionales, sea para otros ámbitos donde se requiera o para su actualización en otro tiempo.

Queda abierto el desafío para evaluar la validez predictiva de este modelo, a través de estudios que se orienten a evaluar las competencias reales de los profesionales y la confrontación con las mediciones que se hayan realizado al momento de su selección o para evaluar avances a lo largo de procesos de capacitación y desarrollo.

Referencia

- **Mc Clelland, D.** (1993). Introduction. In LM y SM Spencer. Competences at work. New York: John Wiley and Sons.
- **Hawes, G., Corvalán, O.** (2005). Competencias Fundamentales en programas de formación profesional de pregrado de la Universidad de Talca. Talca: Universidad de Talca: Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional / Programa Mecsup Tal0101.
- **Programa MECESUP– Redes Tuning– ALATINA** Disponible en: <http://www.face.ubiobio.cl/webfile/media/45/renovacion/Presentacion%20Sr%20Reich–UBB–Mar2006.ppt> –(Extraído el 18 junio 2007).

- **OPS/OMS**, (2005). Documento de Posición “Renovando la Atención Primaria de Salud de las Américas. Washington: OPS.
- **OPS**, (2006). Documento Borrador “Sistemas de salud basados en la APS. Estrategias para el desarrollo de los equipos de APS. Washington: OPS
- **Ministerio de Salud**, (2002). Los objetivos sanitarios para la década 2000 –2010. Disponible en: <http://epi.minsal.cl/epi/html/sdesalud/sdesalud1.htm> (Extraído el 25 marzo 2007).
- **Ministerio de Salud, Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Gestión de la Red Asistencial**, (2005). Modelo de Atención Integral en Salud. Serie Cuadernos Modelo de Atención N° 1.
- **Pontificia Universidad Católica de Chile. Facultad de Medicina. Gerencia de Recursos Humanos**, (2003). Modelo de competencias docente asistenciales de la Red de Salud UC. Santiago: Gerencia de Recursos Humanos
- **Iavante**. Consejería de salud de la Junta de Andalucía, (2006). Guía para la elaboración de mapas de competencias para los profesionales de salud. Andalucía. Disponible en: <http://www.iavantefundacion.com/portal3d/html/queofrecemos/mapa.asp> (Extraído el 2 mayo 2007).

Anexo 1

Modelo biopsicosocial con enfoque familiar

El Ministerio de Salud define “modelo de atención” como “el conjunto de acciones que promueven y facilitan la atención eficiente, eficaz y oportuna que se dirige, más que al paciente o a la enfermedad como hechos aislados, a las personas, consideradas en su integridad física y mental y como seres sociales pertenecientes a diferentes tipos de familia y comunidad, que están en un permanente proceso de integración y adaptación a su medio ambiente físico, social y cultural”. La propuesta de un nuevo modelo se orienta a: enfatizar la promoción y prevención en salud, resolver integralmente los problemas de salud, en red, privilegiar la resolución ambulatoria de la mayoría de los problemas, usar racionalmente las tecnologías sanitarias y poner los hospitales al servicio de los requerimientos de la red.

El Modelo de Atención Integral, se operacionaliza en la Atención Primaria en el Modelo Biopsicosocial con Enfoque Familiar. Los elementos centrales de éste son:

- a) Enfoque que incorpora las dimensiones biológica, psicológica, social y familiar, incluyendo intervenciones integrales dirigidas a la familia.
- b) Población a cargo, se espera que exista una identificación estrecha entre el equipo de salud y las familias de las que son responsables.
- c) Continuidad del cuidado, a través de las etapas del ciclo vital, en salud y enfermedad y en los distintos componentes de la red de salud.
- d) Énfasis en prevención y promoción.
- e) Mirada transdisciplinaria, los diversos profesionales y técnicos, en sus roles complementarios son los encargados de asumir la responsabilidad del cuidado de las familias, para ello se deberán organizar en equipos de salud.
- f) Comunidad como sujeto, se espera incorporar a los individuos y las organizaciones en la toma de decisiones respecto a la atención de salud.

Anexo 2

Perfil de competencias indispensables

Médico de atención primaria de nivel avanzado Trabajando en un CESFAM

N°	CONOCIMIENTOS
1	Diagnóstico, tratamiento y pronóstico específicos de los problemas de salud más frecuentes en atención primaria
	Conocimientos específicos por patología
2	Exploración psicopatológica de los problemas más frecuentes de salud mental en atención primaria
	Conocimientos específicos por patología
3	Instrumentos de evaluación de funcionalidad y discapacidad
	Conocimientos específicos (escala Minimental, Actividades de vida diaria, etc.)
4	Medidas de cuidados paliativos
	Conocimientos específicos de las medidas aplicables a los problemas en atención primaria
5	Tratamiento farmacológico de los problemas de salud habituales en atención primaria
	Conoce los tratamientos farmacológicos de uso habitual en las patologías frecuentes: fármacos, dosis y vías de administración. Específicamente incluye conocimientos sobre reacciones adversas a medicamentos.
6	Reconocimiento de signos de alarma: complicaciones y crisis de los problemas de salud habituales en atención primaria
	Conoce los signos de alarma de los problemas de salud habituales en atención primaria
7	Fisiopatología específica de los problemas habituales de salud
	Conoce los fundamentos de los procesos fisiopatológicos básicos
8	Evaluación del ámbito familiar
	Conoce herramientas para la evaluación familiar: genograma, ciclo vital familiar, etc.
9	Estrategias de intervención familiar
	Conoce herramientas de intervención familiar: consejería, intervención en crisis, etc.
10	Aspectos preventivos y de detección precoz de los problemas habituales (incluye tamizaje)
	Conocimientos específicos por patología
11	Promoción de la salud, educación para la salud, consejo médico, estilos de vida
	Conoce los fundamentos de modelos de promoción de la salud, cambio conductual y educación participativa y las bases para su aplicación práctica.
12	Medicinas complementarias usadas por la población de su territorio para los problemas habituales
	Conocimientos generales

13	Conocimiento básico sobre los puntos claves del proceso asistencial de los problemas de salud habituales
	Conoce los procesos: diagnóstico, tratamiento, referencia y contrarreferencia, seguimiento, de los problemas de salud habituales
14	Estructura, funcionamiento y beneficios de la red de salud con la que le corresponde interactuar respecto a los problemas más frecuentes de sus usuarios
	Conoce la red local de salud y cómo usarla concretamente para los problemas de sus usuarios
15	Estructura, funcionamiento y beneficios de la red social y comunitaria con la que puede interactuar respecto a los problemas más frecuentes de sus usuarios
	Conoce la red social y comunitaria y cómo usarla concretamente para los problemas de sus usuarios
16	Oferta de servicios y organización del sistema público y la atención primaria en Chile
	Conoce la organización y funcionamiento del sistema de salud chileno y de los centros de atención primaria, la canasta de servicios ofrecida por estos en general y en particular en relación a la Misión organizacional específica (ej. Centros Áncora)
17	Situación de salud y sus determinantes
	Conoce los determinantes biológicos, psicológicos, sociales y medioambientales de la salud y los integra en el análisis de la situación de salud y en la práctica, tanto a nivel individual como comunitario.
18	Conceptos de epidemiología (tasas, factores de riesgo, factores protectores, prevalencia e incidencia, etc.)
	Conoce y comprende el significado de conceptos y datos epidemiológicos de la población de la zona que atiende
19	Medicina Basada en la Evidencia: aplicabilidad
	Conoce los principios y herramientas de la Medicina Basada en Evidencias
20	Costo efectividad de las intervenciones habituales
	Conoce la relación costo–efectividad de las intervenciones realizadas en su actividad profesional
21	Metodología de la investigación, nivel básico: elaboración de protocolos; recogida, tratamiento y análisis de datos; escritura científica, búsquedas bibliográficas, normas de publicación
	Conoce las metodologías y técnicas básicas para participar adecuadamente en un proyecto de investigación
22	Sistemas de evaluación sanitaria y metodología de calidad
	Conoce la metodología específica de evaluación en uso en su organización (ej. indicadores, compromisos de gestión, metas sanitarias)
23	Planificación y programación de la actividad asistencial
	Conoce cómo establecer la planificación de la actividad asistencial de su ámbito de responsabilidad
24	Dirección de equipos de trabajo
	Tiene conocimientos específicos en gestión de personas
25	Elementos básicos en prevención de riesgos laborales
	Tiene conocimientos generales suficientes sobre la prevención de riesgos en su puesto de trabajo (VIH, Hepatitis, etc.)

N°	HABILIDADES
1	Capacidad de comunicación
	Se comunica apropiadamente considerando la diversidad de pacientes y miembros del equipo de salud
2	Capacidad de construir relaciones interpersonales efectivas (asertividad, empatía, sensibilidad interpersonal, relación de ayuda)
	Tiene habilidades sociales que pone de manifiesto en su entorno profesional y en cualquier situación de interacción personal
3	Realización de entrevista clínica
	Realiza una entrevista clínica adecuada a las necesidades de el/la paciente en el contexto ambulatorio, de acuerdo a los principios de la atención primaria y la salud familiar
4	Realización de examen físico
	Realiza un examen físico adecuado a las necesidades de el/la paciente en el contexto ambulatorio, de acuerdo a los principios de la atención primaria y la salud familiar
5	Realización de técnicas diagnósticas y terapéuticas específicas y exploraciones complementarias apropiadas a la atención primaria
	Maneja adecuadamente en la práctica diaria técnicas específicas, como interpretación de ECG, medición de PEF, interpretación de radiología básica, procedimientos de cirugía menor, punción articular e infiltraciones, inmovilización transitoria, etc.
6	Aplicación de enfoque integral incorporando las dimensiones biológica, psicológica, social y espiritual, respetando las creencias de las personas
	Ve a una persona enferma, integrando todas sus dimensiones
7	Utilización de instrumentos y técnicas psicosociales en el ámbito familiar
	Utiliza adecuadamente en la práctica diaria las técnicas de evaluación y trabajo con perspectiva familiar
8	Realización de visita domiciliaria
	Realiza adecuadamente visitas domiciliarias como parte de su práctica habitual
9	Evaluación de Variables y Trabajo Comunitario
	Manifiesta la capacidad de evaluar las variables prioritarias del nivel comunitario, en cada caso, así como de interactuar y trabajar con la comunidad de forma proactiva y eficaz
10	Capacidad de desarrollar Intervenciones de educación grupal en salud
	Realiza adecuadamente intervenciones de educación grupal como parte de su práctica habitual
11	Realización de Atención Médica de Emergencia
	Reconocer y categorizar emergencias médicas y plantea oportuna y acertadamente plan de manejo en la realidad de la atención primaria, según las necesidades de el/la paciente
12	Utilización de técnicas de soporte vital avanzado
	Demuestra manejo adecuado de las técnicas en la práctica diaria
13	Manejo de las técnicas de limpieza, asepsia y esterilidad según las necesidades
	Manifiesta la habilidad de realizar su actividad diaria garantizando las condiciones de asepsia y antisepsia

14	Establecimiento y seguimiento del plan terapéutico para problemas habituales
	Demuestra manejo adecuado de las técnicas en la práctica diaria
15	Capacidad de análisis crítico y síntesis
	Tiene la capacidad de extraer de una gran cantidad de información lo esencial, aplicar métodos de simplificación, resumen y sinopsis sacando conclusiones acertadas de la información o de la situación
16	Priorización de problemas
	Manifiesta adecuadamente en la práctica diaria la priorización en la búsqueda /detección de problemas/diagnósticos y en la consiguiente actuación ante ellos
17	Capacidad para tomar de decisiones
	Toma decisiones adecuadas, considerando la información disponible y los niveles de incertidumbre del ambiente
18	Capacidad para la comunicación escrita como parte del proceso asistencial
	Se expresa con claridad y precisión en el registro de información en la ficha clínica, informes de derivación, interconsultas, certificados, etc.
19	Codificación de procesos asistenciales
	Usa adecuadamente los sistemas de codificación de enfermedades en uso en su organización
20	Aplicación de visión continua, longitudinal e integral de los procesos
	Enfoca su actividad desde una visión global del proceso en que esta se inserta, favorece la continuidad
21	Utilización de los recursos disponibles
	Identifica claramente la cantidad y calidad de recursos necesarios para cada actividad utilizándolos de forma eficiente
22	Aplicación de la ética en el ejercicio profesional de la atención primaria
	Aplica los principios de la bioética en los distintos ámbitos de la atención primaria
23	Gestión de la demanda
	Manifiesta la habilidad de atender y gestionar las demandas del usuario, siendo capaz, por ejemplo, de encausar a los usuarios policonsultantes a un uso racional del sistema
24	Manejo de la informática a nivel usuario
	Maneja programas informáticos en entorno Windows. Específicamente incluye el manejo de búsquedas bibliográficas en internet, uso de sistemas de Registro Clínico Electrónico, etc. Garantizando la protección de los datos
25	Aplicación de técnicas básicas de investigación
	Aplica adecuadamente en la práctica diaria las técnicas básicas de investigación
26	Capacidad de expresión oral
	Demuestra capacidad de expresarse adecuadamente de forma oral frente a grupos
27	Capacidad de trabajo en equipo
	Manifiesta capacidad de colaborar y trabajar adecuadamente en equipos (locales, intrasectoriales e intersectoriales) en la consecución de objetivos comunes generándose un entorno de apoyo mutuo

28	Capacidad de liderazgo
	Capacidad de ilusionar, incorporar adeptos y estimular el compromiso. Capacidad de motivar
29	Capacidad de promover y adaptarse al cambio
	Manifiesta conductas de flexibilidad ante nuevos retos
30	Capacidad docente
	Tiene habilidades pedagógicas para la planificación y ejecución de acciones formativas, referidas a la docencia dirigida a profesionales, usuarios, pacientes, familia y comunidad
31	Manejo de técnicas de autocuidado para él y su equipo
	Aplica técnicas del autocuidado, para él y su equipo
32	Manejo de los problemas de estrés del equipo
	Previene, detecta e interviene adecuadamente sobre los problemas de estrés de su equipo y su persona
33	Manejo de emociones
	Maneja adecuadamente sus emociones en el contexto de su práctica profesional
N°	ACTITUDES
1	Respeto por la vida y por las personas en su condición y en su diversidad
	Actúa sin determinismos, respetando las ideas o creencias de los usuarios, no induciendo las suyas propias
2	Orientación a satisfacer expectativas de pacientes y familiares (receptividad a inquietudes y necesidades de la persona y su familia)
	Manifiesta una especial sensibilidad por las expectativas de los pacientes que convierte en objetivos que debe satisfacer, considerando los derechos de sus pacientes y sus deberes como médico de APS
3	Orientación a resultados
	Manifiesta una clara orientación al logro de los objetivos, no conformándose con hacer bien las cosas, busca la resolución de los problemas
4	Responsabilidad
	Su comportamiento es el de un profesional, es capaz de adquirir la responsabilidad de un proyecto desde la confianza de que saldrá adelante de forma óptima
5	Respeto y valoración del trabajo de los demás, sensibilidad a las necesidades de los demás, disponibilidad y accesibilidad
	Es consciente de que sin los demás, su trabajo no sería óptimo. Sabe reconocer los aportes y establecer mecanismos de potenciación
6	Disposición al aprendizaje y mejora continua
	Busca activa y continuamente la integración de nuevos aprendizajes, incluso a partir de errores o problemas, para mejorar su desempeño
7	Flexibilidad, adaptación al cambio, accesibilidad
	Acoge y se adapta adecuadamente a los cambios que son favorables para el desarrollo de la atención primaria
8	Honestidad, sinceridad
	Es coherente consigo mismo y con el entorno. Piensa lo que dice, dice lo que piensa y hace lo que piensa y dice

9	Confidencialidad y secreto profesional
	Establece con criterio qué información debe utilizar y dónde, respetando los códigos de la ética profesional
10	Disposición al diálogo y a la solución de los conflictos
	Comunica bien, establece una relación buscando acuerdos y sabe establecer mecanismos de ganar-ganar
11	Disposición a asumir riesgos con serenidad en ambientes de incertidumbre
	Tolera decisiones no seguras y ambientes de incertidumbre
12	Perseverancia
	Persiste en el logro de sus objetivos a pesar de las dificultades, tolera la frustración
13	Sentido de pertenencia a la organización e identificación con sus objetivos
	Se siente parte e identifica con los elementos centrales de la misión de la organización y comprometido con su desarrollo
14	Visión de futuro
	Trabaja hoy para mañana por la salud de su población a cargo

Anexo 3

Perfil de competencias indispensables

Médico de atención primaria de nivel básico trabajando en un CESFAM

La numeración de las mismas no sigue un orden correlativo, sino que corresponde a la numeración de las competencias del Nivel de Desarrollo Avanzado presentado en el Anexo 2

N°	CONOCIMIENTOS
1	Diagnóstico, tratamiento y pronóstico específicos de los problemas de salud más frecuentes en atención primaria
	Conocimientos específicos por patología
5	Tratamiento farmacológico de los problemas de salud habituales en atención primaria
	Conoce los tratamientos farmacológicos de uso habitual en las patologías frecuentes: fármacos, dosis y vías de administración. Específicamente incluye conocimientos sobre reacciones adversas a medicamentos.
6	Reconocimiento de signos de alarma: complicaciones y crisis de los problemas de salud habituales en atención primaria
	Conoce los signos de alarma de los problemas de salud habituales en atención primaria
10	Aspectos preventivos y de detección precoz de los problemas habituales (incluye tamizaje)
	Conocimientos específicos por patología

13	Conocimiento básico sobre los puntos claves del proceso asistencial de los problemas de salud habituales
	Conoce los procesos: diagnóstico, tratamiento, referencia y contrarreferencia, seguimiento, de los problemas de salud habituales
25	Elementos básicos en prevención de riesgos laborales
	Tiene conocimientos generales suficientes sobre la prevención de riesgos en su puesto de trabajo (VIH, Hepatitis, etc.)

N°	HABILIDADES
1	Capacidad de comunicación
	Se comunica apropiadamente considerando la diversidad de pacientes y miembros del equipo de salud
2	Capacidad de construir relaciones interpersonales efectivas (asertividad, empatía, sensibilidad interpersonal, relación de ayuda)
	Tiene habilidades sociales que pone de manifiesto en su entorno profesional y en cualquier situación de interacción personal
3	Realización de entrevista clínica
	Realiza una entrevista clínica adecuada a las necesidades de el/la paciente en el contexto ambulatorio, de acuerdo a los principios de la atención primaria y la salud familiar
4	Realización de examen físico
	Realiza un examen físico adecuado a las necesidades de el/la paciente en el contexto ambulatorio, de acuerdo a los principios de la atención primaria y la salud familiar
6	Aplicación de enfoque integral incorporando las dimensiones biológica, psicológica, social y espiritual, respetando las creencias de las personas
	Ve a una persona enferma, integrando todas sus dimensiones
11	Realización de Atención Médica de Emergencia
	Reconocer y categorizar emergencias médicas y plantea oportuna y acertadamente plan de manejo en la realidad de la atención primaria, según las necesidades de el/la paciente
12	Utilización de técnicas de soporte vital avanzado
	Demuestra manejo adecuado de las técnicas en la práctica diaria
13	Manejo de las técnicas de limpieza, asepsia y esterilidad según las necesidades
	Manifiesta la habilidad de realizar su actividad diaria garantizando las condiciones de asepsia y antisepsia
14	Establecimiento y seguimiento del plan terapéutico para problemas habituales
	Demuestra manejo adecuado de las técnicas en la práctica diaria
15	Capacidad de análisis crítico y síntesis
	Tiene la capacidad de extraer de una gran cantidad de información lo esencial, aplicar métodos de simplificación, resumen y sinopsis sacando conclusiones acertadas de la información o de la situación
16	Priorización de problemas
	Manifiesta adecuadamente en la práctica diaria la priorización en la búsqueda /detección de problemas/diagnósticos y en la consiguiente actuación ante ellos

17	Capacidad para tomar de decisiones
	Toma decisiones adecuadas, considerando la información disponible y los niveles de incertidumbre del ambiente
18	Capacidad para la comunicación escrita como parte del proceso asistencial
	Se expresa con claridad y precisión en el registro de información en la ficha clínica, informes de derivación, interconsultas, certificados, etc.
22	Aplicación de la ética en el ejercicio profesional de la atención primaria
	Aplica los principios de la bioética en los distintos ámbitos de la atención primaria
24	Manejo de la informática a nivel usuario
	Maneja programas informáticos en entorno Windows. Específicamente incluye el manejo de búsquedas bibliográficas en internet, uso de sistemas de Registro Clínico Electrónico, etc. Garantizando la protección de los datos
26	Capacidad de expresión oral
	Demuestra capacidad de expresarse adecuadamente de forma oral frente a grupos
27	Capacidad de trabajo en equipo
	Manifiesta capacidad de colaborar y trabajar adecuadamente en equipos (locales, intrasectoriales e intersectoriales) en la consecución de objetivos comunes generándose un entorno de apoyo mutuo
29	Capacidad de promover y adaptarse al cambio
	Manifiesta conductas de flexibilidad ante nuevos retos
33	Manejo de emociones
	Maneja adecuadamente sus emociones en el contexto de su práctica profesional

N°	ACTITUDES
1	Respeto por la vida y por las personas en su condición y en su diversidad
	Actúa sin determinismos, respetando las ideas o creencias de los usuarios, no induciendo las suyas propias
2	Orientación a satisfacer expectativas de pacientes y familiares (receptividad a inquietudes y necesidades de la persona y su familia)
	Manifiesta una especial sensibilidad por las expectativas de los pacientes que convierte en objetivos que debe satisfacer, considerando los derechos de sus pacientes y sus deberes como médico de APS
4	Responsabilidad
	Su comportamiento es el de un profesional, es capaz de adquirir la responsabilidad de un proyecto desde la confianza de que saldrá adelante de forma óptima
5	Respeto y valoración del trabajo de los demás, sensibilidad a las necesidades de los demás, disponibilidad y accesibilidad
	Es consciente de que sin los demás, su trabajo no sería óptimo. Sabe reconocer los aportes y establecer mecanismos de potenciación
6	Disposición al aprendizaje y mejora continua
	Busca activa y continuamente la integración de nuevos aprendizajes, incluso a partir de errores o problemas, para mejorar su desempeño

7	Flexibilidad, adaptación al cambio, accesibilidad
	Acoge y se adapta adecuadamente a los cambios que son favorables para el desarrollo de la atención primaria
8	Honestidad, sinceridad
	Es coherente consigo mismo y con el entorno. Piensa lo que dice, dice lo que piensa y hace lo que piensa y dice
9	Confidencialidad y secreto profesional
	Establece con criterio qué información debe utilizar y dónde, respetando los códigos de la ética profesional

Propuesta de nuevos criterios para redefinir unidades político administrativas regionales en Chile

INVESTIGADORES

FEDERICO ARENAS

Académico Instituto Geografía UC

RODRIGO HIDALGO

Académico Instituto Geografía UC

ARTURO ORELLANA

Académico Instituto Estudios Urbanos y Territoriales UC

GASTÓN ALIAGA

Investigador Laboratorio Urbano Instituto Geografía UC

Resumen

Los procesos de regionalización impulsados desde finales de los años sesenta en nuestro país, han estado marcados por la contingencia política que dominaban las épocas en que se promulgaron los proyecto de ley para constituir la División Política Administrativa (DPA), primando como un elemento común, un fuerte sesgo hacia los requerimientos de la administración y de gobierno interior. En la actualidad, ante la perspectiva de desarrollo económico y social que ha alcanzado Chile desde la década pasada, la regionalización surge como un objetivo de carácter reivindicativo y aspiracional en la agenda política y legislativa, entremezclándose en el discurso con materias de descentralización y de modernización del Estado. Frente a este escenario, se constata que los criterios tradicionales y de orden sectorial, denominados en este trabajo como “criterios de primer orden”, constituyen una base poco sólida para el establecimiento o reconfiguración de regiones, siendo necesario definir nuevos criterios construidos sobre dos principios básicos: **Ligar condiciones intra e inter regionales para establecer regiones y Recoger la multidimensionalidad de la dinámica del territorio regional**. Bajo estos dos puntos, se plantean cuatro “criterios de segundo orden” como aporte, por un lado, a la evaluación y decisión sobre futuras demandas de constitución de nuevas regiones y, por otro lado, al servicio de la actual DPA como una

herramienta de evaluación que permita identificar falencias o desequilibrios existentes y orientar adecuadamente decisiones de política pública destinadas a corregirlas.

1. Antecedentes

Dada la diversidad geográfica que caracteriza a Chile, el país se ha enfrentado históricamente a la necesidad de adaptar la división político-administrativa (DPA) en unidades subnacionales para garantizar mejores formas de administración y gestión territorial. Recientemente se han creado dos nuevas regiones y existen otras solicitudes en carpeta, por lo que la discusión sobre criterios a tener en consideración posee plena vigencia.

Tradicionalmente la creación de regiones político-administrativas en Chile ha estado asociada a la necesidad del Estado nacional para administrar y gobernar de forma más eficiente el país. Hasta la reciente creación de las dos últimas regiones (Arica-Parinacota y De Los Ríos), no existieron experiencias de solicitudes propiamente regionales basadas en demandas sociales con raigambre territorial. Esta última modificación representa un punto de inflexión en el modo en que se ha diseñado la DPA de nivel regional, dejando en evidencia la importancia de otros factores que hasta el momento no se habían tenido en consideración y que ahora será necesario incorporar, para que el Estado pueda tomar mejores decisiones respecto de futuras peticiones de creación de nuevas regiones.

La historia de la regionalización en Chile

Una de las definiciones de región con mayor arraigo entre los analistas tiene relación con cierta homogeneidad física o humana de un territorio, entendidas como expresiones de procesos, naturales y/o antrópicos, que otorgan unos rasgos comunes a una porción de la superficie terrestre, a partir de lo cual a través de un ejercicio metodológico se puede reconocer, delimitar y clasificar un espacio determinado. En este contexto, históricamente han prevalecido las divisiones político-administrativas basadas en esta modalidad de análisis territorial. Una de estas propuestas de regionalización surgió de la corporación de Fomento de la Producción (CORFO). En 1950, la obra *Geografía Económica de Chile* incluía una propuesta de regiones de acuerdo a la homogeneidad de factores geográficos y económicos. Estas regiones fueron definidas como espacios de condiciones similares en sus características físicas, económicas, demográficas y de recursos naturales. Como se observa en la **Carta 1** se dividió al país en seis regiones:

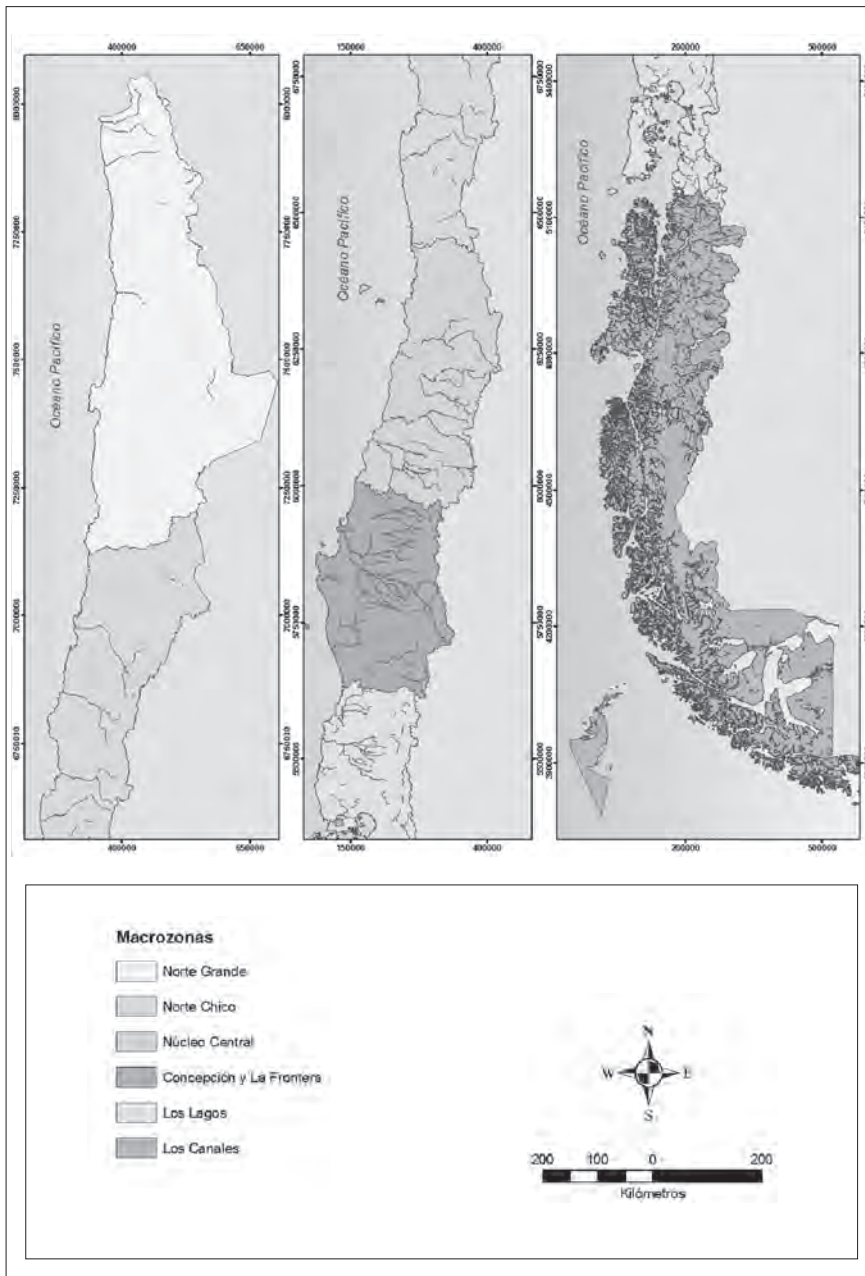
- Norte Grande, que comprendía las provincias de Tarapacá y Antofagasta.
- Norte Chico, incluía las provincias de Atacama y Coquimbo.

- Núcleo Central, abarcaba las provincias de Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins, Colchagua, Curicó, Talca, Linares, Maule y Ñuble.
- Concepción y La Frontera, constituida por las provincias de Concepción, Bío Bío, Malleco, Arauco y Cautín.
- Los Lagos, formada por las provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue.
- Los Canales, configurada por las provincias de Chiloé, Aisén y Magallanes.

Se advirtió que las regiones definidas por la CORFO corresponden a una relación de factores económicos y geográficos y no a variables económicas o geográficas aisladas de las mismas. Según los autores de esta división regional, el principal fundamento detrás de estas seis regiones es la idea de que “representan divisiones cómodas en las cuales se advierten ciertas homogeneidades que nos parecieron dignas de respetar”.

La propuesta de regiones “naturales” de la CORFO no tuvo influencia alguna en la división administrativa de veinticinco provincias que poseía el país en ese momento, sino que propuso la existencia de seis regiones cuyos nombres obedecen a las características fisonómicas y territoriales de cada una. No se estableció ninguna institucionalidad ni se aplicó en ellas acciones específicas de gobierno. La división y nombres que ella acuñó se usan como referencia para nombrar grandes macro-espacios del país, como se observa en la **Carta 1**.

CARTA 1 Regionalización de CORFO, 1950



Fuente: elaboración propia, en base a CONARA (1976)

El arraigo que posee hasta la actualidad esta denominación de macro-regiones puede ser entendida debido a que no nace a partir de un criterio arbitrario, sino que es consecuencia no sólo de elementos físicos o humanos, sino también de divisiones históricas provenientes de la percepción de los propios habitantes. Los nombres otorgados a estas regiones son parte del imaginario colectivo nacional. Así, es común referirse al norte del país diferenciándolo entre Norte Chico y Norte Grande, o referirse a la zona de La Araucanía como La Frontera lo que es un indicador de que esta división regional tuvo un mayor elemento identitario que otras anteriores o posteriores. Éste puede ser un ejemplo claro del “reconocimiento” de regiones en vez del establecimiento de ellas.

La división político administrativa llevada a cabo por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) en 1974 consideró una serie de elementos de iniciativas anteriores. Los principales referentes para su desarrollo corresponden a la ya mencionada definición regional de CORFO y a la propuesta de división territorial efectuada por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), en 1967.

ODEPLAN era el organismo encargado de dar la principal orientación al proceso de planificación del desarrollo, esto mediante la formulación de proyectos sobre la realidad socioeconómica en diversas escalas temporales. Se buscaba integrar la variable territorial a los modelos globales y sectoriales de planificación con el objetivo que cada unidad constituyera una región integrada desde el punto de vista territorial, social y económico. Esta planificación se realizó a partir de información estadística existente y la necesidad de plantear una nueva regionalización del país. De esta forma se crearon doce unidades de planificación, semejantes en cuanto a las dimensiones espaciales a las regiones político-administrativas establecidas por CONARA posteriormente, pero sin que se llegara a modificar la división político-administrativa, de manera que estas doce regiones constituyeron sólo unidades territoriales de planificación.

Estas unidades territoriales de planificación tenían como objetivo buscar la autonomía socioeconómica, por lo que debían constituirse en un área integrada desde el punto de vista económico, territorial y social. De la misma forma, cada región consideraba por lo menos un polo de desarrollo o crecimiento, entendidos como centros urbanos donde se producen una diversificada gama de servicios y bienes, por lo que se establecen interrelaciones entre ellos, contribuyendo así a la integración nacional.

El año 1974 se encargó a CONARA el estudio para realizar una reorganización de las unidades político-administrativas de acuerdo a una serie de fundamentos y objetivos definidos por el gobierno de la época. En primer lugar, se señala de forma destacada que el Estado de Chile es unitario y por

esto lo sirve una misma Autoridad Nacional. Sin perjuicio de ello se indica que el Estado de Chile llevará a cabo una modernización que permita el desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente, tomando en cuenta las peculiares condiciones geográficas del país. Este proceso de regionalización buscó la más perfecta materialización posible de la coordinación y la participación de las regiones en función de la Integración, la Seguridad, el Desarrollo Socioeconómico y la Administración Nacional.

Se describen como fundamentos de la regionalización la búsqueda de un equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales, la distribución geográfica de la población y la seguridad nacional para la ocupación efectiva y racional del territorio nacional; la participación real de la población en la definición de su propio destino; la igualdad de oportunidades para alcanzar los beneficios que reportará el proceso de desarrollo; equilibrio fronterizo bien definido y cohesión sólida de su interior; un mayor desarrollo económico y social a partir de una mejor utilización del territorio y sus recursos; y minimización de la excesiva concentración económica en algunas ciudades del país, dando origen a la geografía político-administrativa de la **Carta 2**.

CARTA 2 Regionalización de CONARA en 1974



Fuente: elaboración propia, en base a CONARA (1976)

La CONARA propuso cuatro objetivos que debían ser cumplidos con el proceso de regionalización a partir de los fundamentos mencionados: una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin;

una jerarquización de las unidades territoriales; una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación; y la integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

De acuerdo a los objetivos de este proceso la región fue definida como una unidad territorial que abarca dos o más de las antiguas provincias vinculadas por intereses socio-económicos y culturales más o menos compartidos, y enmarcada en un similar paisaje geográfico. Asimismo se deja constancia que la regionalización “constituye la base territorial de la Administración del Estado, al conjugar los intereses nacionales con los locales”. Además, se precisa que una región constituye el marco de referencia geográfico-jurisdiccional, para definir las actividades de los poderes del Estado, de la administración central y de los diversos organismos de planificación económica y social del país.

Los requisitos que un territorio debía tener para ser considerada como región debían conjugar los objetivos superiores de descentralización y desarrollo con los factores que determinan técnicamente el proceso de regionalización: cada unidad regional debe contar con una dotación de recursos naturales que avale una perspectiva de desarrollo económico; debe contar con una estructura urbano-rural que garantice servicios básicos a la población regional y un lugar central que actúe como núcleo de las actividades económicas y sociales; consideran imprescindible la existencia de una base poblacional suficiente para impulsar el desarrollo; los límites de una región deben contemplar los objetivos de seguridad nacional; el tamaño de las regiones debe facilitar la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial y del manejo de sus recursos. Se menciona que deben ejecutarse medidas que permitan su adecuada administración y gobierno interior, y que en las nuevas regiones se establecerá una nueva institucionalidad homogénea y equivalente. Todos estos aspectos pueden ser considerados como supuestos de partida o de entrada que no fueron modelados ni aplicados sobre indicadores o datos concretos por CONARA.

Uno de los elementos que se recalca con mayor énfasis tiene relación con que el proceso de regionalización, si bien tiende a descentralizar, no debilita el poder central. Mediante la instauración de nuevas regiones no se trataba de debilitar el nivel nacional o poder central, que es el “núcleo vital” o eje principal de sistema. Se indicaba que el ejercicio del poder delegado, pero debidamente supervisado, robustecería al sistema nacional al convertirse en decisiones y acciones que a través de resultados apoyarán su gestión y acrecentarán su base de sostenimiento.

El proceso de regionalización llevado a cabo a partir del año 1974 fue implementado en forma gradual, en primer lugar se implementó el nivel regional y en la segunda fase el nivel provincial. Las regiones fueron subdivididas en nuevas provincias sobre la base de las antiguas veinticinco provincias y el antiguo nivel departamental, el cual fue suprimido. Este nuevo nivel de provincias es catalogado como de microrregiones y son definidas como “un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con un Centro Urbano principal, mediante un sistema vial que funciona dentro de un óptimo de distancia-tiempo, en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación con el equipamiento urbano”.

Entre una región y una provincia (o microrregión) no hay una simple diferencia de tamaño, es decir, no se trata del mismo elemento territorial visto en dos escalas. La provincia debe desarrollarse intensificando su producción típica; en cambio, la región lo hará sobre la base de integrar diversos sectores de la producción, representados por las microrregiones. Se definió que cada nueva región debía estar compuesta por al menos dos provincias.

Durante la primera década del siglo XXI, precisamente durante el gobierno de Ricardo Lagos, se llevaron a cabo importantes modificaciones a la división política administrativa del país. El 26 de agosto de 2005, se promulgó la reforma constitucional contenida en la Ley No 20.050, que introdujo modificaciones a la Constitución Política de la República, a través de las cuales se eliminó el numeral referido a la cantidad de regiones y se uniformó el procedimiento para crearlas y suprimirlas, dejando entregado a una ley de rango orgánico constitucional lo relativo a la división política y administrativa del país.

Las modificaciones fueron sustentadas a partir de la afirmación de que la actual división regional de nuestro territorio se implementó en situaciones políticas e institucionales muy distintas del esquema constitucional vigente. A partir de estos nuevos elementos legislativos el gobierno estudió la posibilidad de definir nuevas regiones revisando el caso de las Provincias de Arica y Parinacota en la Región de Tarapacá y Valdivia en la Región de Los Lagos, conformado el mapa que se aprecia en la **Carta 3**.

CARTA 3 Regionalización actual del país



Fuente: elaboración propia, en base a CONARA (1976)

En el caso de las provincias de Arica y Parinacota se señalaron razones relacionadas con frustración y reclamaciones de la comunidad de Arica por estimar que reunía los requisitos de regionalidad suficientes para constituirse en región por sí misma. Fundamentos de carácter económico, demográfico,

territorial, histórico e institucional fueron esgrimidos, además de las condiciones especiales de este territorio y el impacto de éstas en su comunidad. Entre ellas: su condición internacional bi-fronteriza, la distancia a los centros de decisión política tanto regional como nacional, y el contar con una población mayoritariamente de distinto origen étnico-cultural, respecto al resto del territorio regional (Cámara de Diputados 2005).

La provincia de Valdivia tuvo fundamentos diferentes a los presentados para el caso de Arica-Parinacota, en este caso las razones para su separación de Los Lagos apuntaron a que estudios, en donde se analiza la estructura territorial de la Región de Los Lagos, han reconocido un desajuste en la estructura de la región. Esto motivó la aplicación de medidas de carácter económico presupuestario, institucionales y administrativas, destinadas a resolver o atenuar los efectos derivados de la configuración territorial. Por otro lado, la configuración territorial para la Región de Los Lagos agrupa dos realidades muy diferentes en el sentido geográfico y económico como lo son las provincias de Palena y Valdivia lo que ha atentado contra la integración y consolidación de estas dos provincias con el resto de la región (Cámara de Diputados 2005). Más allá de los argumentos señalados, desde la creación de la Región de Los Lagos en 1974 y la designación de la ciudad de Puerto Montt como su capital regional, se generó un gran descontento que se traduce en un reclamo permanente en contra de la regionalización del Gobierno Militar.

En resumen, el proceso de regionalización impulsado incipientemente a mediados de los años '50 y consolidado posteriormente por el Régimen Militar, en un contexto anormal desde el punto de vista de las condiciones políticas e institucionales imperantes en el país, respondió y responde preferentemente a objetivos de gobierno interior y administración pública, propios de un Estado unitario y centralizado. Sin embargo, muchos de los argumentos y de los criterios utilizados en el pasado, analizados hoy bajo los nuevos objetivos que se persigan en materia regional, pueden mantener o aumentar su vigencia: hemos pasado del equilibrio en el aprovechamiento de los recursos naturales a la necesidad de sustentabilidad en su manejo; del análisis de la distribución geográfica de la población al de la distribución de las oportunidades y de la solidaridad territorial; de la seguridad nacional para la ocupación efectiva y racional del territorio a aquella para la integración física y comercial.

En definitiva, frente a las demandas o reivindicaciones provinciales o comunales de modificar la división político-administrativa regional debieran sostenerse más fuertemente en criterios de orden social, cultural, económico y ambiental, que en fundamentos de orden político y coyuntural. Esto plantea un desafío en materia de decisiones frente a las demandas regionales futuras, sean éstas de carácter endógeno o exógeno al territorio en cuestión.

Bases para la definición de nuevos criterios

Al revisar el contexto histórico que ha marcado los procesos de regionalización en Chile, principalmente, desde finales de la década de los '70 en el siglo pasado, queda de manifiesto que, en sintonía con la opinión de los expertos¹, la regionalización no ha formado ni forma parte de nuestra cultura política identitaria. Además, se advierte que no ha estado presente ni domina el discurso de la sociedad política y civil de Chile.

Una prueba de lo anterior es la constatación de la ausencia o escasa importancia que ha tenido este asunto en los programas electorales presidenciales en casi toda la historia republicana. Más bien, la génesis de los procesos que han generado avances o cambios en la regionalización en el país, han estado marcado por el sello del autoritarismo ejercido preferentemente desde el nivel central.

Desde su independencia, en Chile más que una visión regionalizadora lo que originó las políticas en este sentido fue el hecho de reconocer que el centralismo nacional no era bueno para el país. Los conflictos que podrían generarse a partir de estos desequilibrios y la necesidad de garantizar la soberanía nacional, hizo de las regiones chilenas territorios que no responden a una relación histórica y natural entre población, centros urbanos y sus entornos geográficos.

Sin responder a un criterio de largo plazo, el desenvolvimiento de las políticas públicas en materia de ordenamiento y desarrollo territorial que han sostenido los procesos de regionalización en Chile, han estado sujetos históricamente a los intereses de un sector dominante de la sociedad, el que ha ejercido su influencia política en determinados momentos de la historia del país a la hora de marcar el carácter de la regionalización y la institucionalidad de gobierno respectiva.

Desde el punto de vista metodológico, además de la recopilación de información histórica y de informes especializados, se desarrolla un trabajo con un grupo de expertos consistente en dos talleres y una consulta basada en la aplicación de una encuesta. Esta última se estructuró sobre la base de tres preguntas: ¿Cómo evaluaría la importancia que ha jugado cada uno de los criterios en el proceso de regionalización del país? ¿Cómo evaluaría la importancia que debiera jugar cada uno de los criterios en el establecimiento de una nueva región en el país? ¿Cómo distribuiría el porcentaje entre cada uno de estos criterios?

Los expertos que han participado en los talleres y los que han aportado con su respuesta al cuestionario enviado son investigadores del mundo académico, organismos internacionales y profesionales del sector público, la mayoría con una vasta experiencia en consultoría, investigación y gestión pública en materias de descentralización, planificación y gestión regional, a quienes los autores de este trabajo agradecen su invaluable contribución. La lista detallada puede verse en el **Anexo 1**.

Frente a la interrogante acerca de qué criterios han predominado en los procesos de regionalización que ha llevado a cabo el país, los expertos concuerdan que han sido dos los factores determinantes que han predominado en el resultado de los procesos de regionalización, particularmente desde finales de la década de los '70. Por un lado, están las condiciones geopolíticas ancladas en la visión centralista de un Estado unitario que entiende la regionalización como una estrategia para fortalecer la soberanía y seguridad nacional, mantener un control político desde el nivel central y desconcentrar la gestión pública para alcanzar mayor eficiencia en la acción del Estado. Y por otro lado, la regionalización ha sido la respuesta al hecho de ceder a la presión por mayor autonomía originada en soterradas rivalidades entre ciudades capitales provinciales, derivadas principalmente de la advertencia de desequilibrios originados en anteriores procesos de regionalización, lo que impulsó un discurso reivindicativo en algunas ciudades por liderar el reclamo para transformarse en región.

En este proceso, en definitiva más que reconocer la existencia de una región o regiones desde la perspectiva histórica, identitaria-cultural o económica-productiva, lo que se ha buscado ha sido establecer regiones desde un concepto político-administrativo, vale decir, se establecen territorios para ejercer el gobierno y la administración interior. Por ello, han primado criterios más orientados en la idea de desconcentración y ajenos a un concepto de verdadera autonomía territorial o descentralización.

Frente a la pregunta sobre ¿qué tipo de consideraciones debieran tomarse en cuenta en la definición de criterios para establecer una región? los juicios de los expertos, a la luz del debate en los dos talleres realizados, dan cuenta de la supremacía del criterio político en el proceso de establecimiento de una región o del proceso de regionalización en su conjunto. Así también en cuanto a reconocer la imposibilidad que este criterio se supedite a otros que se propongan a futuro, por lo que resulta importante dotarnos de criterios complementarios a la decisión política impulsada por el poder Ejecutivo y refrendada en el ámbito Legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta interesante contrastar estas opiniones con los resultados a la consulta efectuada a los representantes de este mundo experto. Esta encuesta se hizo sobre la base de la definición de seis criterios que denominaremos “criterios de primer orden o de base”, en el sentido que responden a criterios tradicionales que han estado presentes directa o indirectamente en la generación de indicadores y que han acompañado la decisión político-administrativa de establecer regiones en el pasado, siendo su particularidad el representar dimensiones de análisis adscritas al perfil socioterritorial y fuertemente ligadas a la lógica sectorial sobre la cual se estructura la institucionalidad del Estado. A continuación se describen estos criterios:

- **Criterio medio natural:** las características físicas y ambientales de un territorio definen en gran parte la identidad y el ámbito de especialización en que una región desarrollará sus actividades económicas. El sistema de poblamiento y de distribución de los habitantes de una región también se encuentra condicionado por las características físicas del territorio. En este criterio deben ser considerados indicadores relacionados con aspectos físicos que describan las principales características respecto al clima, topografía, hidrografía, definición de cuencas, entre otros. Además de recursos naturales especialmente respecto a los recursos agua, minería, silvoagropecuario y pesca, y de degradación ambiental.
- **Criterio demográfico territorial:** en este criterio se analizan las características del poblamiento del espacio por parte de los habitantes de cada región, como también aspectos territoriales relacionados con la superficie destinada a cada unidad político administrativa. Las variables que contempla este criterio se tienen relación principalmente con las formas de ocupación del territorio regional por parte de la población y las razones por las que se produce esta distribución. Las migraciones interregionales y urbano-rurales, son parte importante de este criterio puesto que permiten conocer aspectos relativos a la dinámica social y económica de la región. Otras variables que deben ser consideradas en este criterio se relacionan con la densidad de población, estructura etaria y de género, esperanza de vida, expectativas de desarrollo territorial endógeno, entre otros.
- **Criterio realidad sociocultural:** uno de los aspectos menos considerados en anteriores divisiones político administrativas tiene relación con la identidad y el potencial de desarrollo de capital social dentro de una región. La capacidad de una comunidad de organizarse y luchar por un objetivo común habla de arraigo y de presencia de liderazgos que pueden traducirse en el nacimiento de un sentimiento de identificación con su territorio. Esta identidad territorial es una de las variables más complejas de cuantificar, sin embargo, debe ser parte esencial de futuras delimitaciones ya que permite reconocer regiones y no establecimientos de forma identitariamente ciega. Otros aspectos que deben ser analizados por este criterio se relacionan con la cantidad y representatividad de organizaciones sociales, el capital social de masa crítica con enseñanza universitaria como base para el desarrollo regional, la presencia de universidades u otro tipo de instituciones de educación superior, entre otras variables relacionadas con la realidad sociocultural de una región.
- **Criterio económico productivo:** la base económica-productiva que sustenta la dinámica del emprendimiento y del empleo regional, constituye un factor determinante para establecer el tamaño y la morfología del territorio más adecuado para conformar una región como unidad po-

lítico-administrativa. La articulación y encadenamiento de las diferentes actividades extractivas, industriales y de servicios, tanto desde el punto de vista de la provisión del capital, la tecnología y la mano de obra son aspectos a considerar en el establecimiento de una región. Desconocer la importancia de este criterio para constituir regiones, en el marco de los procesos y dinámicas inducidos por la globalización y la modernidad, resulta ser una decisión de extremado riesgo en la actualidad.

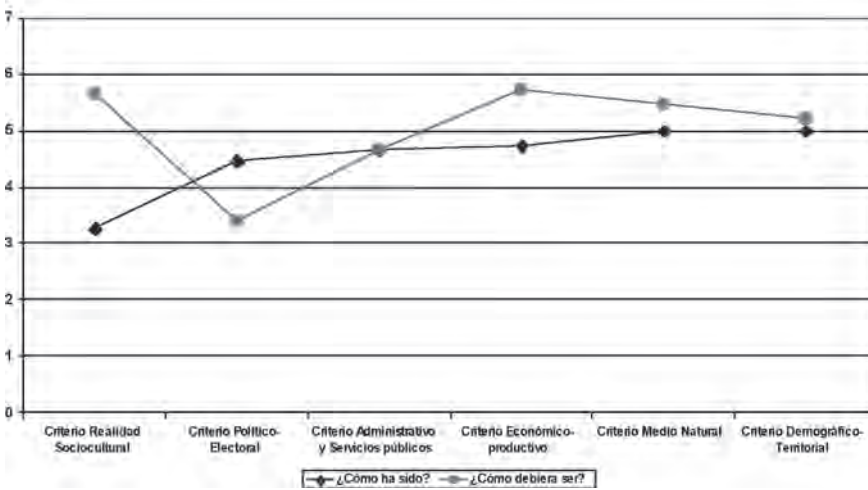
- **Criterio administrativo y servicios públicos:** toda región establecida como unidad político-administrativa debe estar en condiciones de proveer y administrar los servicios públicos básicos a la población residente en materia de educación, salud, seguridad pública y justicia, para lo cual debe asegurarse o dotarse de la infraestructura, equipamiento y personal necesario para cumplir a cabalidad con estas condicionantes. La carencia o merma significativa en la cobertura y calidad en la prestación de servicios públicos, sean estos provistos por órganos del Estado o con participación de privados, derivado de la falta de activos, equipamiento tecnológico insuficiente y falta de dotación de recursos humanos calificados, puede afectar severamente la legitimidad y consolidación de una nueva región.
- **Criterio político electoral:** la composición, representación y distribución territorial de la institucionalidad política que gobierna el territorio, constituye un factor determinante en el establecimiento de los límites político-administrativo de una región, en la medida que los intereses de ciertos conglomerados y los equilibrios de poder pueden verse alterados por el establecimiento de nuevas regiones, así como por iniciativas tendientes a aumentar los niveles de descentralización regional, por la vía de mayor democracia o por la entrega de mayor autonomía en materia de inversión pública regional. Reconociendo que este criterio está marcado por el predominio de parámetros subjetivos fuertemente sujetos a la coyuntura y a la realidad de cada territorio, en la práctica reviste suma importancia considerarlo a futuro como también ha sido en el pasado.

Un primer resultado de la consulta a los expertos se obtuvo a partir del **Gráfico 1**, donde se constata que la valoración desde el mundo de los expertos, en cuanto al criterio realidad sociocultural, marca algunas diferencias significativas en relación a la importancia que ha tenido y la que debiera tener, ya que en una escala de 1 a 7, la brecha alcanza casi 2,5 puntos. Este resultado marca la máxima brecha existente entre todos los criterios sujetos a valoración por parte de los expertos, ya que en el resto de los casos el diferencial no supera un punto, incluso advirtiéndose prácticamente igual valor en el criterio administrativo y servicios públicos, así como en el demográfico

territorial.

GRÁFICO 1 Comparación de evaluación de los criterios según lo que ha sido versus cómo debiera ser por parte de los expertos consultados (valorización de 1 a 7)

Fuente: Elaboración propia

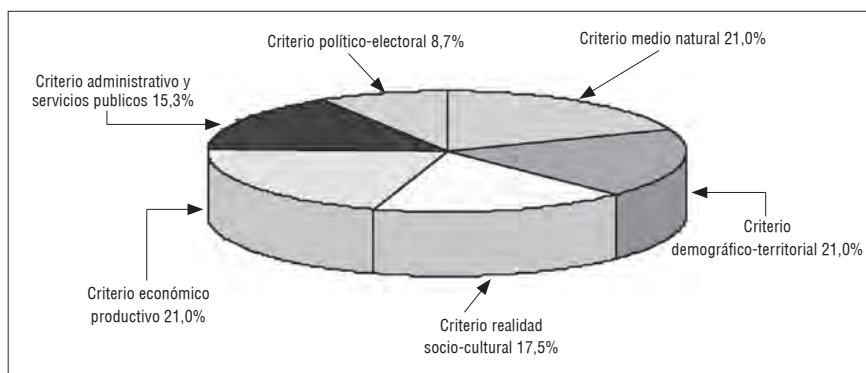


Cabe preguntarse entonces, si estos re-

sultados son contundentes para poder expresar una propuesta de nuevos criterios para definir regiones en Chile. Más específicamente, si permiten determinar qué criterios debieran primar a la hora de tomar decisiones para establecer o configurar regiones. Para dar un juicio más claro al respecto, se complementan estos resultados con lo que muestra el **Gráfico 2**, los que surgieron del mismo proceso de consulta efectuado a expertos.

Del análisis de los resultados que entrega este gráfico, se desprende que no existe una distribución lo suficientemente diferenciada respecto del peso específico que debiera tener cada uno de los criterios sobre los demás, como para sostener una propuesta de priorización consistente en relación a estos criterios de primer orden. Sólo se constata que el criterio político electoral aparece relevado a segundo plano en importancia, éste con marcada diferencia en términos de su ponderación (menos de un 10%), lo que puede indicar cierto consenso de los expertos en cuanto a que este criterio no sea tan significativo a la hora de definir una región. Sin embargo, cabe destacar que al mismo tiempo en los dos talleres realizados hubo un alto grado de consenso acerca de que éste difícilmente se abandonará o no estará presente como criterio al establecer regiones, como lo fue en el pasado.

GRÁFICO 2 ¿Cómo distribuiría la ponderación para cada uno de estos criterios?



Fuente: Elaboración propia

Estos resultados no hacen sino reforzar el hecho que en el proceso de regionalización en el caso chileno, más que reconocer la existencia de regiones se han establecido regiones, amparadas sobre todo en principios político-administrativos ligados a una concepción de un estado unitario y a la necesidad del Estado central de administrar el espacio nacional. Por lo tanto, las fórmulas y combinaciones posibles de los criterios de primer orden, en gran medida están mediatizados por aspectos coyunturales y reivindicativos que, sobre la base de las experiencias de regionalización anterior y reciente, pueden justificar la transformación de cualquier territorio o espacio en región.

Tal como lo planteó Sergio Boisier en un documento de trabajo que acompañó a la respuesta a la consulta ¿cuál podría ser el subterfugio estatal para negar de aquí en adelante la posibilidad de ser región por parte de provincias como Los Andes, Ñuble, Palena, Maipo o incluso por parte de algunas comunas?. Sobre esta interrogante, no se trata de encontrar una propuesta que limite las posibilidades de que un territorio se pueda convertir en región, sino que los criterios que lo sustenten tengan mayor consistencia y estén en sintonía con las dinámicas socioespaciales que imperan en el contexto de territorios cada vez más globalizados y en red. Y, por último, los criterios de base carecen de la propiedad de ser filtros útiles frente a la voluntad política (sea reivindicativa o aspiracional), que es la que en general guía las demandas de provincias, comunas o territorios por transformarse en región.

Tomando en cuenta los resultados de esta consulta, así como los antecedentes que arrojó la revisión y análisis bibliográfico, y la opinión de los expertos en los talleres, se estuvo en condiciones de desarrollar una propuesta de nuevos criterios para la determinación de regiones. Estos nuevos criterios propuestos deberían tomar en cuenta los argumentos que han sostenido históricamente decisiones y la valoración o peso específico de los criterios

utilizados hasta ahora, pero incorporando los nuevos paradigmas y aproximaciones teóricas en materia de desarrollo regional y territorial.

La hipótesis que surgió de este trabajo, consistía en reconocer que se hace poco efectivo, en términos del desarrollo regional y territorial, sostener decisiones sobre la base de criterios tradicionales que no se construyan sobre principios que den cuenta de la multidimensionalidad e interrelaciones del territorio. En términos de resultados significaba entender que, en la medida que una serie de criterios relacionados con la realidad nacional en su dimensión social, cultural, territorial y económica se complementen satisfactoriamente con la decisión política, el proceso de regionalización entregaría unidades administrativas quizás con mayor identidad y potencial de desarrollo endógeno.

Finalmente, desde el punto de vista del funcionamiento de las regiones y en consideración a la diversidad geográfica chilena, también se colocaba como argumento la necesidad que en el proceso de construcción de nuevos criterios, aún reconociendo la necesidad de una estructura institucional mínima -obligatoria- a nivel regional, se necesita sumar fórmulas institucionales con un componente variable de servicios e instituciones, en términos de sector y escala territorial, en función de la realidad de cada región, considerando la posibilidad de que una autoridad de un nivel subnacional o subregional en ciertos casos pudiera “servir” a más de una región.

2. Propuesta

No existe una teoría de la regionalización, como tampoco existe una regionalización óptima. De la revisión y análisis de la historia de los procesos de regionalización que se han sucedido en el país desde finales de los años '60, así como a partir de la revisión de los criterios que han sostenido las decisiones en la materia, junto a la exploración vía talleres y consultas a destacados expertos nacionales es posible concluir que los criterios de primer orden o de naturaleza similar, resultan inapropiados para constituir una nueva propuesta en materia de política pública para la constitución de regiones a futuro. Se trata de definir criterios que interpreten de mejor modo la complejidad, integralidad y dinamismo que conlleva la pertinencia de establecer una nueva región, asumiendo que los criterios de primer orden o de base constituyen una aproximación útil para evaluar, pero no para decidir sobre la materia.

La región existe no sólo por una definición geográfica o económica, sino porque también es una construcción mental, una combinación de racionalidad y emocionalidad como lo han señalado Hilhorst (2000), Pommier (2002) y Boisier (1997 y 1999), entre otros. Sobre esta base, en consideración a los procesos y los criterios históricos que han marcado la descentralización

regional en Chile, se constata la necesidad de establecer nuevos criterios contruidos sobre dos principios rectores que proponemos sean: **(a) Ligar condiciones intra e inter regionales para establecer regiones y (b) Recooger la multidimensionalidad de la dinámica del territorio regional.**

El primer principio, hace explícito el requisito de que los nuevos criterios aporten a los procesos de establecimiento de regiones considerando los impactos posibles en términos del equilibrio socioterritorial, evitando o minimizando que el resultado conlleve a una supremacía excesiva de un municipio sobre otros en la nueva región o en la región de la cual se escinde. Y en el caso del segundo principio, se pretende que los criterios recojan en su concepción una visión más intersectorial y prospectiva del territorio al cual se le quiere establecer como región, así como de aquel que se dividió.

Para dar sustento a estos dos principios rectores, hay que advertir que existe un contexto muy distinto del que primó hace tres décadas para definir las regiones en Chile, derivado de una combinación de factores que se pueden sintetizar en un menor peso del Estado-Nación, una primacía del concepto de competitividad por sobre el de desarrollo y un discurso ciudadano sobre la participación mucho más activo y anclado en consideraciones de carácter territorial y ambiental. En relación a estos elementos, la propuesta que plantea este trabajo apunta a la definición de un conjunto de criterios de segundo orden para el establecimiento de regiones y no para su reconocimiento, conforme al hecho de que existe un total convencimiento a partir del análisis de los procesos históricos que dieron forma a la geografía regional de Chile, a través de fuentes directas e indirectas, que no existen argumentos de base que hagan viable cualquier propuesta en esa dirección en el actual contexto por donde transita el país.

Atendiendo el planteamiento expuesto, dentro de los criterios escogidos para identificar regiones se tomó en consideración las sinergias, conexiones y dinámicas socioterritoriales que pudieran dar pie al establecimiento de regiones o reconfigurar regiones impulsadas por el primer hecho. Al mismo tiempo, se pretende que estos criterios mitiguen posibles efectos en el desarrollo regional de zonas que puedan quedar en situación de menoscabo en el sistema, tanto desde una óptica inter e intra regional.

En cuanto a la propuesta de los nuevos criterios para el establecimiento de regiones, se han construido cuatro criterios que se denominarán de segundo orden, por el hecho de que se reconoce que tienen la capacidad de interpretar satisfactoriamente los dos principios rectores planteados, cuyos alcances ya han sido señalados anteriormente. En cuanto a los nuevos criterios estos son: **sostenibilidad territorial, gobernabilidad regional, capital endógeno y recursos de conectividad**, cuyas definiciones y criterios de base o primer orden involucrados, se sintetizan y se presentan en el **Cuadro 1**.

CUADRO 1 Definición de nuevos criterios y criterios de base involucrados

Nuevos criterios	Definición	Criterios de base o de primer orden involucrados
Sostenibilidad territorial	Sostener una base territorial suficiente en términos de uso y explotación, para potenciar el desarrollo regional en las áreas productivas y la generación de empleo más competitivo a nivel país, en cuanto a dotación y flujos de materias e insumos, sin mermar significativamente esta condición a la región de la cual se escinde.	Medio natural Económico productivo Realidad socio-cultural
Gobernabilidad regional	Garantizar que la nueva región sostenga una autonomía territorial suficiente, así como configure una institucionalidad que no conlleve la supremacía política, social y económica de un municipio o actor privado en forma significativa respecto a otras gobernanzas, ni altere en el mismo sentido la condición de la región que se desprende.	Demográfico territorial Administrativo y de servicios públicos Político electoral
Capital endógeno	Que la nueva región sostenga una dotación institucional y profesional en el ámbito público, privado y académico suficiente para gestionar su desarrollo regional preferentemente endógeno, como también de la región que se escinde.	Demográfico territorial Realidad socio-cultural Económico productivo Político electoral
Recursos de conectividad	Poseer condiciones de infraestructura, transporte, comunicación y de equipamiento público de servicios suficientes para atender las demandas socioterritoriales de la nueva región y no alterar significativamente la de la región que se desprende	Económico productivo Administrativo y de servicios públicos Demográfico territorial

Fuente: Elaboración propia

Estos criterios sostienen atributos suficientes para constituirse en filtros técnico-políticos adecuados para evaluar la consistencia y pertinencia de establecer regiones, independiente de los factores impulsores de la decisión. Adicionalmente, tienen la particularidad que simplifican el método de análisis sobre la viabilidad de la constitución de una región, pero al mismo tiempo logrando recoger la complejidad que reviste el contexto socioterritorial, permitiendo integrar criterios de primer orden de modo flexible y focalizado, pero sobre la base de los nuevos paradigmas teóricos sobre las visiones y propuestas de los activos relacionales de Storper, espesor institucional de Amin y Thrift, capital social de Putnam, desarrollo endógeno de Vázquez-Barquero, gobernabilidad y gobernanza de Brenner.

La aplicación de estos nuevos criterios supone, por su parte, la necesidad de determinar un conjunto de indicadores asociados a cada uno de los criterios de primer orden con que se relacionan, según lo que se muestra en el **Cuadro 1**. Por tal motivo, resulta necesario y recomendable considerar dos indicadores como máximo para cada uno de estos criterios de base. La selec-

ción de estos criterios debe definirse a partir de la visión del desarrollo que genera mayor consenso entre los agentes más representativos y con mayor gobernabilidad en el territorio en cuestión, no siendo apropiado en ningún caso ocupar los mismos indicadores para cualquier proyecto de región.

Se propone también que no es recomendable establecer una región, si no se sostienen en esta nueva región y en la región de la cual se escindió territorio, condiciones mínimas para estos cuatro criterios. Si no se cumplen o sólo se cumplen parcialmente las condiciones mínimas ¿se podrá establecer una región? En este caso, la recomendación es que se haga si sólo va acompañada de un paquete de medidas de política pública que permita asegurar los mínimos exigidos. De esta forma, se trata de evitar desbalances intra o inter regional severos, a través del establecimiento de un conjunto de consideraciones que deben expresarse en ciertos indicadores de orden cuantitativo y cualitativo capaces de dar mayor sustento a la decisión en razón de la naturaleza del territorio de que se trate.

Y por último, se debe tomar en cuenta que la clave en parte estará en lograr la posibilidad de un rediseño institucional en las nuevas regiones, mediante el cual se busque redefinir una institucionalidad, según las particularidades de cada unidad. Por ejemplo, no sería necesario designar ciertas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) en todas las regiones, por lo que se podría proponer un sistema de “macro-seremía” que congreguen a más de una región bajo su administración, o diferenciar en materia de planeamiento sectorial en las regiones una perspectiva que no sea homogénea en cuanto a la territorialidad, pudiendo en algún sector remitirse a una región y en otro sector a más de una región, recogiendo con ello la idea de la macro o meso región, pero bajo una modalidad institucional flexible.

3. Conclusiones

En cierta forma asistimos en este momento a una inflexión importante respecto de lo que ha sido tradicionalmente en Chile el proceso de establecimiento de regiones. Es necesario complementar los criterios clásicos, los que no han perdido vigencia al nivel que se afirmaba hasta antes de la realización de este trabajo, con nuevos criterios.

Los criterios denominados en este trabajo criterios de base, si bien mantienen vigencia son insuficientes por su carácter estático y compartimentado, lo que limita la comprensión de los impactos asociados a las consecuencias inter e intra regionales derivadas de los procesos de regionalización. Estos carecen de la propiedad de representar filtros útiles frente a la voluntad política que guía las demandas de ciertas provincias o comunas por transformarse en regiones.

Se plantea en el documento la aplicación de dos principios rectores tendientes a ligar condiciones intra e inter regionales para establecer regiones y recoger la multidimensionalidad de la dinámica de un territorio regional, sobre cuya base se definen de manera complementaria cuatro criterios denominados de segundo orden: **sostenibilidad territorial, gobernabilidad regional, capital endógeno y recursos de conectividad**, los que a juicio de los autores pueden permitir la definición de regiones mucho más sólidas desde el punto de vista funcional.

En este contexto se recomienda que tanto los criterios de base como los propuestos en este trabajo se analicen desde la óptica de los equilibrios intraregionales e interregionales, esto es, que la nueva unidad que se llegase a crear presente un cierto equilibrio con lo que podríamos denominar la región matriz o residual. La creación de una nueva unidad político-administrativa de nivel regional no debe significar el debilitamiento de ninguna región preexistente al punto de poner en riesgo su funcionamiento futuro. Es importante, desde el punto de la gobernabilidad que se mantengan los equilibrios políticos, sociales y económicos, así como del sistema urbano.

En otro ámbito, no existe aparentemente ninguna razón para replicar exactamente la misma estructura actual en una nueva unidad regional. Es probable que en muchos casos, la naturaleza de ciertas regiones permita la existencia de una supra SEREMI que pueda atender una macroregión, en la lógica de las seis regiones de CORFO, en las que la homogeneidad de ciertos factores permitía una agrupación de espacios mayores.

Si bien las regiones existentes hasta el año 2006 aparentemente cumplían con el objetivo de facilitar la administración del espacio geográfico chileno desde el Estado nacional, no es claro que tal como ellas están definidas constituyan el piso necesario para una nueva región, destinada a constituirse en sí misma en una colectividad territorial, es decir, en una comunidad con fuerte arraigo en su espacio vital, con una identidad territorial sólida que permita la generación de un proyecto político regional.

La propuesta presenta criterios de segundo orden que facilitarán y respaldarán las decisiones futuras sobre la generación de nuevas regiones o la reconfiguración de otras, transitando desde una condición de simples unidades de administración y gestión hacia la constitución de verdaderas plataformas territoriales de poder, más autónomas y con mayor dotación de capital social y de conectividad para asumir el desafío de su desarrollo. En este sentido, cada decisión que apunte a redefinir la geografía política regional, constituirá una respuesta en materia de política pública más acorde al propósito de *empoderar* la institucionalidad y la población en un territorio para que logre emprender el camino al desarrollo con mayor cohesión social, sustentabilidad ambiental, crecimiento económico y equilibrio territorial. Dentro de las

conclusiones que también entrega el estudio, está el hecho que resulta imprescindible desencadenar, a partir de los elementos contenidos en esta propuesta, una discusión país respecto del para qué se quiere definir una nueva región y qué se espera de ella: sólo una nueva unidad político administrativa regional destinada a ser objeto de intervención desde las políticas públicas nacionales de carácter global o sectorial, o si se espera que mejor definidas desde el punto de vista funcional y social, ella se transforme en un espacio de generación de una visión propia acerca de su desarrollo, lógicamente dentro de las definiciones nacionales que le dan coherencia al conjunto de regiones del país.

Finalmente, la sola creación de una nueva región no garantiza la generación en un determinado espacio de mayores niveles de desarrollo y de calidad de vida para su población, aunque si se dan las condiciones establecidas en este documento y recogidas por los nuevos criterios aquí planteados, existirá mayor posibilidad de éxito. Del mismo modo, una nueva región que se agregue al conjunto de regiones del país y que no corresponda al perfil definido en este trabajo, representado por los mencionados nuevos criterios, probablemente al no traducirse en una verdadera colectividad territorial, sólo signifique la generación de un nuevo casillero al que se destine parte de las acciones públicas, además del natural debilitamiento del sistema de regiones, en cuanto a su peso relativo respecto del Estado nacional.

4. Referencia

- **Amin, A. y Thrift, N.**, 1992. Neo-Marshallian nodes in global networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, 16.
- **Arenas, F.**, 2001. El ordenamiento territorial: un nuevo tema para la planificación. En F. ARENAS y G. Cáceres, eds. *Ordenamiento del Territorio en Chile: Desafíos y Urgencias para el tercer milenio*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, 201-214.
- **Arenas, F.**, 2005. Las estadísticas y el territorio. En Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ed. *Chile en la tarea de medir las brechas de desigualdad: aspectos conceptuales y de medición*. Santiago: INE, 162-168.
- **Bosier, S.**, 1997. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Revista EURE*, 23 (69).
- **Boisier, S.**, 1999. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial. Santiago: CEPAL.
- **Boisier, S.**, 2006. Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Santiago: Editorial Puerto de Palos.

- **Brenner, N.**, 2004. Urban governance and the production of new status spaces in western Europe 1960-2000. Review of International Political Economy. Routledge.
- **Cámara de Diputados República de Chile.**, 2005. Proyecto de ley que crea la XIV Región de los Ríos y la Provincia de Ranco.
- **Cámara de Diputados República de Chile.**, 2005. Proyecto de ley que crea la XV Región de Arica y Parinacota y la Provincia del Tamarugal.
- **CONARA (Chile).**, 1976. Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización. Santiago: Edit. Nac. Gabriela Mistral.
- **CONARA (Chile).** La reforma administrativa integral chilena y el proceso de regionalización; con la colaboración del PNUD proyecto CHI /77/001. Santiago: CONARA.
- **Hilhorst, J.G.M.**, 1997. Desarrollo local/regional e industrialización. Revista EURE, 23 (68).
- **Orellana, A.**, 2007. La gobernabilidad metropolitana desde las periferias: nuevos escenarios para el desarrollo urbano y territorial del Área Metropolitana de Santiago. Red ALFA-IBIS. Holanda: Universidad Técnica de Delft (En prensa).
- **Panadero, M.**, 2000. La región en América Latina. Nuevas estrategias de formación regional y ordenación del territorio. En: DEMBICZ, A. y LAURELLI, E. eds. Procesos regionales en Europa centro-oriental y América Latina. Varsovia: Uniwersytet Warszawski.
- **Pommier, P.**, 2002. Les systèmes productifs locaux. Paris: Documentation Française, DATAR.
- **Riffo, L.**, 2007. Desarrollo económico regional y movimiento de población en Chile. Santiago: CEPAL/CELADE.
- **Soms, E.**, 1994. Métodos y Técnicas de Planificación Regional. Santiago: División Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile (MIDEPLAN).
- **Storper, M.**, 1998. Las economías regionales como activos relacionales. Ekonomiaz Revista vasca de economía, 41.
- **Vázquez-barquero, A.**, 2000. Desarrollo endógeno y globalización. Revista EURE, 26 (79).

Anexo 1

Lista de expertos participantes en talleres:

- **Rodrigo Mardones**, Cientista Político, Profesor Instituto de Ciencia Política UC.
- **Sergio Boisier**, Economista, Consultor Internacional.
- **Esteban Soms**, Arquitecto, Jefe Departamento de Planificación y Gestión de Territorio, MIDEPLAN
- **Enrique von Baer**, Médico Veterinario, Director Ejecutivo de Sinergia Regional, UFRO.
- **Luis Riffo**, Economista, Fundación TERRAM, Profesor IEU+T UC.
- **Carlos de Mattos**, Arquitecto, Profesor IEU+T UC.
- **José Abalos**, Geógrafo, SEGPRES.
- **Rodrigo Flores**, Abogado, Monckeberg, Flores y Cía., Abogados.
- **Luis Angulo**, Profesor, Consultor, ex Jefe División de Política y Estudios, SUBDERE.
- **Hernán Muñoz**, Administrador Público, Departamento de Análisis y Evaluación, SUBDERE.
- **Alejandra de la Barra**, Ingeniero Comercial, División de Política y estudios, SUBDERE.
- **Patricio Escobar**, Licenciado en Historia, Jefe Departamento de Estudios y Evaluación, División de Política y Estudios, SUBDERE.
- **Rodrigo Hidalgo**, Geógrafo. Profesor-Investigador, Instituto de Geografía, UC.
- **Arturo Orellana**, Economista, Profesor-Investigador, IEU+T, UC.
- **Federico Arenas**, Geógrafo, Profesor y Director del Instituto de Geografía, UC.
- **Gastón Aliaga**, Geógrafo, Instituto de geografía, UC.

Lista de expertos que respondieron la consulta:

- **Alfredo Rehren**, Cientista Político. Profesor Instituto de Ciencia Política UC.
- **Carla Marchant**, Geógrafa e Investigadora del Instituto de Geografía UC.
- **Carlos Bravo**, Jefe Unidad de Cómputos, Ministerio del Interior.
- **Diego Benavente**, Ingeniero Civil. Presidente Movimiento Acción Regional, Temuco.
- **Fernando Cabrales**, Economista, SERPLAC Región de Tarapacá, Profesor Universidad de Tarapacá.
- **Francisco Sabatini**, Sociólogo. Profesor IEU+T, FADEU, UC.
- **Patricio Valdivieso**, Cientista Político. Profesor Instituto de Ciencia Política UC.
- **Ignacio Irrarrázaval**, Director de Asuntos Públicos, UC.
- **Jonathan Barton**, Geógrafo, Profesor IEU+T, UC.
- **Luis Lira**. Investigador de ILPES, CEPAL.
- **Macarena Pérez**, Geógrafo, Instituto de Geografía, UC.
- **Oscar Figueroa**, Economista. Profesor-Investigador, IEU+T, UC.
- **Sergio Boisier**. Economista, Consultor Internacional.
- **Pedro Bannen**. Profesor y Secretario Académico FADEU, UC.
- **Marcelo Ramírez**. Ex Jefe División de Planificación Regional, Encargado del Área Internacional MIDEPLAN.

Camino al Bicentenario – *Propuestas para Chile*, contiene las

conclusiones del trabajo desarrollado por once equipos de académicos e investigadores que fueron seleccionados para la segunda versión del Concurso Políticas Públicas por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Planificación, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo dependiente del Ministerio del Interior, y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Las propuestas que se incluyen en este segundo libro de la serie Camino al Bicentenario se relacionan con: incentivos para la provisión de educación rural, estrategias para comunicar resultados SIMCE a padres y apoderados, implementación de juzgados vecinales, diseño de una nueva institucionalidad ambiental, negociación colectiva para el sector público, competencias para la atención primaria en salud, conciliación trabajo y familia, políticas de infancia y gestión de información local, criterios para redefinir regiones, subastas para la protección ambiental y mecanismos de participación ciudadana.

Esta publicación se enmarca en el Plan de Desarrollo 2005-2010, que propone acrecentar la gravitación de la Pontificia Universidad Católica de Chile en el quehacer nacional, a través de iniciativas que permitan poner su capacidad académica al servicio de los principales desafíos del país.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO
REGIONAL Y ADMINISTRATIVO



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO SECRETARÍA
GENERAL DE LA PRESIDENCIA



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE PLANIFICACION